الماليّة العامّة

و

الموازنة العامّة

تأليف

العميد الدكتور
عبّاس محمّد نصرالله



منشورات زين الحقوقيّة

المالية العامة

و

الموازنة العامة

تأليف

العميد الدكتور

عباس محمد نصرالله



منشورات زين الحقوقية

المالية العامة والموازنة العامة

العميد الدكتور عباس محمد نصرالله

الطبعة الأولى 2015
9786144361795



مكتبة زين الحقوقية والأدبية ش.م.م.

فرع أول: الشياح- طريق صيدا القديمة- قرب ساحة البريد
تلفاكس: 391 391 - 01 / خليوي: 733 433 - 03

فرع ثان: البقاع- كسارة- الطريق العام- قرب أفران شمسين
تلفاكس: 505 508 - 08 / خليوي: 764 203 - 03

الموقع الإلكتروني: www.zeinjuridique.com
البريد الإلكتروني: wassim@zeinjuridique.com

المقدمة

سادت المفاهيم التقليدية والليبرالية في القرنين الثامن عشر والتاسع عشر وأوائل القرن الماضي، والقائمة على فكرة حياد المسائل الاقتصادية والاجتماعية.

إلا ان الدولة اليوم وفي أكثر البلدان تمسكاً بالنظام الرأسمالي، أصبحت مضطرة بحكم واقعها الداخلي والخارجي، لأن تتدخل في الكثير من الميادين الاقتصادية والاجتماعية، كاتخاذ تدابير لحماية صناعتها أو زراعتها، وفرض الضرائب والرسوم لغايات اقتصادية واجتماعية، ومراقبة المصارف وتنظيم سياسة النقد والتسليف والازدهار والاستثمار والأسعار... لقد انتشرت في العصر الحديث مفاهيم العدالة الاجتماعية، وضرورة توزيع الدخل القومي توزيعاً عادلاً، ولم يعد بإمكان أية دولة أن تهمل الفئات الشعبية المحرومة دون أن تعاني من مشكلات أو ثورات اجتماعية.

وقد تبين أن المبادرة الفردية، قد تنجح وتحقق أرباحاً مادية، إنما على حساب المصلحة العامة والتوزيع العادل للدخل القومي، وعدم استغلال مرافق البلاد ومواردها بصورة متوازنة، وهذا قد يؤدي إلى خلق أزمات اقتصادية واجتماعية. لذلك أجمع المفكرون بأن الدولة التي كانت تقتصر مهامها على الوظائف الإدارية والقضائية والعسكرية، قد حل محلها دولة الرعاية الاجتماعية التي تبادر إلى التنمية والعدالة الاجتماعية.

الا ان كل ذلك لا يتحقق الا بالوسائل المالية، لبلوغ الإنماء. فهناك تلازم بين الديمقراطية والضرائب، بين النظام المالي والموازنة من جهة، والمشاريع الإنمائية والعدالة الاجتماعية من جهة أخرى. من هنا كان تعريف علم المالية بأنه العلم الذي يبحث في نشاط الدولة، عند استخدامها الوسائل المالية من نفقات وضرائب ...

لتحقيق أهدافها السياسية والاقتصادية والاجتماعية والثقافية...

وبعد ان كانت القاعدة الأساسية في الموازنة هي تأمين التوازن بين النفقات والواردات، أصبحت الموازنة أداة للإنماء الوطني والتوازن الاقتصادي والعدالة الاجتماعية، ولو حدث ذلك على حساب عجز مؤقت في الموازنة المالية. وهذا ما زاد في النفقات زيادة كبرى بحيث أصبحت تشكل جزءاً هاماً من الدخل القومي. ان ازدياد الإنفاق هو لتأمين المصالح العامة التي تطورت كثيراً عما كانت عليه في الماضي، هذه المصالح التي توسعت حتى شملت مختلف النواحي الاقتصادية والاجتماعية والثقافية والمشاريع العمرانية الكبرى وحماية الاقتصاد ونشر العلم وحفظ الصحة العامة. وانسجاماً مع طبيعة التطور في مضمون علم المالية العامة والسياسة الإنفاقية واتساعها، تطورت أيضاً الواردات العمومية من كونها مصادر مالية، غايتها تمويل الإنفاق الحكومي، عبر توازن الموازنة، إلى وسائل مالية تتوخى الدولة من وراء اعتمادها، إلى تلبية المتطلبات الإنمائية للمجتمع. لقد أخذ علم المالية الحديث، يضفي على الواردات العمومية، إضافة إلى مضمونها المالي، مضموناً وظيفياً مهمته إرساء أسس العدالة والمساواة الاجتماعية بين المواطنين.

ومن أجل تحسين سياسة الإنفاق وتأمين الواردات وتوظيفها في إنماء المجتمع، تطور مفهوم الموازنة العامة للدولة من إطاره التقليدي(المالي) إلى الإطار الذي يجعل الموازنة، محور سياسة الدولة وبرنامج عملها الهادف إلى إرساء التوازن الاقتصادي والاجتماعي العام، ضمن إطار العدالة والمساواة بين المواطنين.

ولأن علم المالية العامة توسع وتشعب، وتداخلت فيه المواضيع المتعلقة بسياسة الدولة المالية لذلك كان لا بد من درس هذا الموضوع بالاستناد إلى التشريعات اللبنانية مقارنة ببعض التطبيقات القانونية في دول أخرى.

لذلك كان لا بد من بحث علم المالية العامة والموازنة بنفقاتها وإيراداتها ضمن ستة فصول هي:

الفصل الأول: مفهوم المالية العامة ومواردها وتعريف الموازنة العامة وتطورها.

الفصل الثاني: قواعد تحضير الموازنة وهي توازن الموازنة ووحدتها وشمولها

وشيوعها وسنويتها وشفافيتها.

الفصل الثالث: إعداد الموازنة من قبل السلطة التنفيذية.

الفصل الرابع: إقرار الموازنة من قبل السلطة التشريعية.

الفصل الخامس: تنفيذ الموازنة من قبل السلطة التنفيذية.

الفصل السادس: الرقابة على الموازنة من قبل الإدارة والقضاء والسلطة السياسية.

الفصل الأول
مفهوم علم المالية العامة ومواردها، تعريف الموازنة وتطورها

المبحث الأول: مفهوم علم المالية

1 - لمحة تاريخية:

إن موضوع المالية العامة ملازم لنشأة الدولة، وتطور بتطورها. فالمالية العامة ليست وليدة العصر الحديث، بل هي قديمة في التاريخ. حيث نجد أنه قد تعرض لها كل من أفلاطون وأرسطو وخاصة عند عرض آرائهما حول الدولة وإدارتها، ولكن دون الاستقلال عن باقي المجموعات من الآراء.

أما في أوروبا في القرون الوسطى، وبسبب عدم التفريق بين مالية الدولة ومالية الحاكم فقد كان الحاكم يغطي نفقات مملكته المحدودة من واردات أملاكه. ولم تكن تثار مسألة قضايا المالية العامة، الا انه في الحروب والأزمات، عندما تصبح واردات الملك غير كافية لتغطية الأعباء، مما يدفع الملك إلى فرض ضرائب جديدة لتغطية نفقاته الطارئة.

بقيت القضايا المالية للدولة، تعالج هامشياً في مؤلفات السياسة والاقتصاد والحقوق، حتى جاء Boudin، في العام 1576 بكتابه الشهير "ستة كتب عن الجمهورية" حيث تضمن المواضيع المالية مستقلة عن غيرها. وفي القرن الثامن عشر ظهر كتاب روح القوانين L'esprit des lois لـ Montesquieu في العام 1748 والذي يحتوي على

قواعد واضحة للأوضاع المالية والنظم الضريبية. ثم ظهر العالم الانكليزي Adam Smith في العام 1776 بكتابه ثروة الأمم حيث ضمنه قسماً خاصاً بقواعد وأصول فرض الضرائب وأوجه الإنفاق. ثم جاءت الثورة الفرنسية في العام 1789 فانقلبت المفاهيم المالية رأساً على عقب، وبدأ عصر جديد في تاريخ المالية العامة كعلم مستقل له قواعده وأصوله.

2-تعريف علم المالية العامة:

لقد تطور علم المالية العامة قد تطور بتطور مفهوم الدولة من حيث أعبائها المالية أو وظائفها أو وارداتها الضرورية لتغطية تلك الأعباء. وقد تم تعريف المالية العامة كما يلي:

فقد عرفها Gaston Jèze: " علم المالية العامة هو علم دراسة الوسائل التي بواسطتها تؤمن الدولة الواردات الضرورية لتغطية النفقات العامة. وتوزيع أعبائها على جميع المواطنين"[1]، وعرفها Maurice Duverger": علم الوسائل التي بواسطتها تؤمن الدولة الواردات اللازمة لتغطية النفقات العامة، وذلك بتوزيع الأعباء الناجمة عنها على الأفراد [2]. وعرفها Edgar Allix، بالعلم الذي يبحث في مختلف الوسائل التي تمكن الأشخاص المعنويين من تأمين الموارد اللازمة لسد الحاجات الجماعية، وفي القواعد الواجب مراعاتها في إدارة النفقات والواردات [3] .تشابهت هذه التعاريف بحيث أنها تبحث في مفهوم أساسي واحد وهو " أن للدولة نفقات ينبغي تغطيتها بواردات هذا المفهوم الحسابي للمالية العامة يعود بأصوله إلى المدرسة الليبرالية التقليدية التي سادت في القرن التاسع عشر حيث تم حصر واجبات الدولة بأمور ثلاثة هي:

1-حماية البلاد من اعتداء خارجي.

2-تأمين العدل بين المواطنين.

3-القيام بالأعمال التي يستكنف الأفراد عن القيام بها كونها غبر مربحة.

---

(1) Pierre la lumière – les finances publiques – collection u.1976, p.20.

(2) Maurice Duverger, Finances publiques, P.U.F.p.10.

(3) Edgard Allix, traité élémentaire de science de finances, 1921.

وكان مفهوم المالية العامة الليبرالية مقيداً بالبحث عن كيفية الحصول على الواردات لتغطية النفقات الضرورية دون أن يكون لتلك النفقات أي تأثير على الأوضاع الاقتصادية والاجتماعية. بقي هذا المفهوم حتى نهاية الربع الأول من القرن العشرين، وبروز الأزمات الاقتصادية، مما دفع الدولة لان تعي مخاطر احتكار المبادرة الفردية والبعيدة عن رقابة الدولة وتوجيهها للنشاطات الاقتصادية. لهذا برزت الضرورة لتدخل الدولة لإصلاح الخلل الناجم عن الاقتصاد الحر. وهكذا نرى أن مهام الدولة اتسعت وتشعبت، لتتدخل في مختلف النشاطات الاقتصادية والاجتماعية التي كانت بعيدة عنها سابقاً.

ان هذا الاتساع في دور الدولة الحديثة انعكس على تطور المالية العامة، وبالتالي مفهوم الموازنة العامة. ولم يعد دور المالية العامة يقتصر على تأمين الواردات الضرورية لتغطية النفقات التقليدية المحدودة للدولة، بل أصبحت وسيلة بيد الدولة تستخدمها لتنظيم مختلف القطاعات الاقتصادية بشكل متوازن.

بفضل هذا المفهوم الجديد للمالية العامة تكون السياسة المالية للدولة قد أصبحت تمثل التعبير الحقيقي للسياسة الاقتصادية والاجتماعية المعتمدة من قبل الحكومة.

وهذا ما دفع إلى وضع تعريف حديث للمالية العامة [1]:

"ان علم المالية العامة هو العلم الذي يبحث في نشاط الدولة، عندما تستخدم الوسائل المالية من نفقات ورسوم وضرائب وقروض ووسائل نقدية وموازنة ... لتحقيق أهدافها السياسية والاجتماعية والثقافية..."

مظاهر علم المالية العامة:

في البدء كانت المالية العامة محصورة ضمن طابعها المالي البحت. هدفها تأمين الواردات اللازمة لتغطية النفقات التقليدية وهمها الأوحد تأمين التوازن بينهما. وبقي الأمر حتى مجيء الدولة التدخلية مما اكسب المالية العامة مظاهر جديدة تتلاءم مع مفهوم

(1) حسن عواضة، المالية العامة، دراسة مقارنة، دار النهضة العربية، بيروت، ص 170.

كل مرحلة من مراحل تطورها وهذه المظاهر هي قانونية واقتصادية واجتماعية[1].

أ-يعتبر المظهر الأول الذي ساد خلال القرن التاسع عشر، عندما كان مضمون علم المالية العامة محصوراً بدراسة الوسائل التي يمكن بواسطتها تأمين الواردات لتغطية النفقات العامة. والمسألة الأساسية كانت تتمحور حول كيفية تحديد النفقات العامة وتنفيذها وكيفية توزيع أعبائها على جميع الأفراد[2].

ذلك لأن النشاطات المالية للدولة والمتعلقة بتحديد النفقات وأساليب أنفاقها، وتحديد الواردات وأساليب جبايتها، كانت تتطلب وجود قوانين لتنظيم تلك النشاطات.

لذلك، نرى أن المالية العامة في معظم الدول الديمقراطية، ترتكز على أسس دستورية وقانونية وإدارية من شأنها تنظيم العمليات المالية للدولة.

ففي لبنان نلاحظ ان الدستور اللبناني قد تضمن من المادة 81 وحتى المادة 89

نصوصاً دستورية متعلقة بأصول فرض الضرائب وجبايتها وبحقوق كل من السلطتين التنفيذية والتشريعية في مناقشة الموازنة وإقرارها ونشرها وتصديق قطع حسابها. ومن ثم شروط عقد القروض العمومية ومنح الامتيازات.

أما من الناحية القانونية، فإن العمليات المتعلقة بتقدير النفقات والواردات وفرض الضرائب وعقد القروض العمومية وتجديد أصول توزيع الأعباء الضريبية وأعباء الدين العام، فإنها تحتاج لنصوص قانونية وتنظيمية، لتنظيم الأسس الواجب اعتمادها في كل خطوة من تلك الخطوات المالية.

لقد بدا هذا المظهر القانوني وكأنه المظهر الوحيد للمالية العامة حتى أوائل القرن العشرين، والسبب هو الطابع المالي للموازنة العامة، التي لم تكن تحمل بمضمونها أي بعد اقتصادي أو اجتماعي. كما أن الدولة لم تكن تهتم إلا بالمهام الإدارية المترتبة عليها، وتركت الاهتمامات الاقتصادية والاجتماعية للمبادرة الفردية.

---

(1) خطار شبلي، العلوم المالية – الموازنة، دار الكتاب اللبناني 1968، ص 23.

(2) P. La lumière, les finances publiques, collection U éd. 1976, p.20.

ب-المظهر الاقتصادي للمالية العامة:

اكتسبت المالية العامة مظهرها الاقتصادي مباشرة بعد أن اتجهت الدولة باتجاه التدخل في الحياة الاقتصادية. مما أكسبها مظهراً اقتصادياً إلى جانب المظهر القانوني.

فلم يعد دور المالية العامة يقتصر على تأمين الواردات اللازمة بل تجاوز ذلك ليلبي متطلبات السياسة الاقتصادية للدولة والأهداف الاقتصادية من خلال تدخلها، وذلك إلى جانب تأمين الوردات العمومية [1]. وبذلك يكون قد حل إلى جانب موضوع تغطية النفقات العمومية، موضوع الوسائل المالية لتدخل الدولة بواسطة النفقات والواردات العامة. من هنا بدأت الدولة تتدخل في طبيعة النفقات العامة ومعرفة طبيعتها: استهلاكي أم إنتاجي؟ كذلك البحث في التكليف الضريبي والاختيار بين التوازن في الموازنة أم عدمه. من هنا يمكن القول ان ميداناً جديداً للبحث على صعيد المالية العامة، قد ظهر وهو ميدان الاقتصاد المالي الذي كان يعتبر ميداناً مستقلاً عن العلوم المالية بقدر ما هو مختلف مع الاقتصاد السياسي.

وسبب ذلك ان الاقتصاد المالي يدرس النشاطات الاقتصادية انطلاقاً من سياسة الإلزام الذي تفرضه الدولة خلال استخدامها الوسائل المالية من نفقات وواردات لتحقيق أهداف اقتصادية معينة. بينما الاقتصاد السياسي يهتم بدراسة النشاط الاقتصادي من خلال العلاقات التعاقدية بين الفعاليات المعنية بهذا النشاط. وعلى هذا الأساس يمكن اعتبار المظهر الاقتصادي والاجتماعي هو الذي أدى إلى تطور وتوسع الاقتصاد العام المتعلق بنشاط الدولة والمؤسسات العامة في الميادين الاقتصادية.

ج-المظهر الاجتماعي للمالية العامة:

لم يعد المظهر القانوني والمظهر الاقتصادي كاف للتعبير عن المفهوم المتعدد للمالية العامة للدولة، لأن المفهوم التدخلي للدولة أكسبها مظهراً ثالثاً هو المظهر الاجتماعي الذي بموجبه يتمحور مفهوم المالية العامة حول دراسة القرارات التي تمكن الدولة من توزيع الأعباء العامة، الناجمة عن قيامها بالمهام الإدارية، ومهام

(1) P. la Lumière, les finances publiques, collection U. 1976، P.21

التنمية الاقتصادية والاجتماعية للبلاد على جميع الفئات الاجتماعية[1].

باتساع مفهوم المالية العامة يصبح الموضوع الأساسي مهتماً بفحص أساليب اتخاذ القرارات، وكيفية تنفيذها بعد الأخذ بعين الاعتبار القواعد القانونية المنظمة، وردود الفعل السياسية للقوى الاجتماعية والإدارية.

إن إتباع السياسة التدخلية للدولة أصبح الموضوع الذي يؤدي لفهم شامل للمالية العامة، ولدورها السياسي والاقتصادي والاجتماعي. هذا المفهوم الجديد يسمح بتداخل العامل السياسي بالعامل المالي، كما يسمح بالتركيز على دراسة إعداد الخيارات المالية ذات الأبعاد الاقتصادية والاجتماعية .

كما تعود إلى دراسة بعض المواضيع المتعلقة بمواضيع الاجتماع السياسي، مثل ردود فعل جماعات الضغط على القرارات المالية، ودور الايدولوجيات الاقتصادية في رسم السياسة المالية، وسلوك الإدارات العامة المكلفة بتنفيذ العمليات المالية للدولة.

لذلك، فالمظهر الاجتماعي للمالية العامة يأخذ بعين الاعتبار المظاهر القانونية والاقتصادية ويتجه باتجاه إبراز مضامين جديدة لدراسة المالية العامة.

---

(1) P.La Lumière – ibid, p.22.

المبحث الثاني: موارد الدولة

ان الموارد العمومية للدولة التي تستمد منها سد نفقاتها هي متعددة وأهمها:

1-موارد الدولة من أملاكها الخاصة.

2- الضرائب والرسوم.

3- الوسائل النقدية والقروض.

تقليدياً سميت الموارد في البندين الأولين بالموارد العادية، أما موارد البند الثالث فدعيت بالموارد الاستثنائية إلا أن هذا التقسيم لم يعد واقعياً حيث أن كثيراً من الدول تستند للنهوض باقتصادها القوي على القروض والوسائل النقدية، وخاصة دول العالم الثالث كلبنان. ولكن يتطلب استخدام موارد البند الثالث الكثير من الحذر نظراً للمخاطر التي تنتج عنهما.

أولاً: موارد الدولة من أملاكها الخاصة:

تقسم أملاك الدولة بوصفها شخصاً معنوياً إلى نوعين: أملاك عامة، مثل: المباني والمعاهد الحكومية، والطرق والساحات العامة ... وأملاك خاصة مثل الأراضي الزراعية والغابات والمناجم والمصانع والمتاجر... والفروق بين الأملاك العامة والأملاك الخاصة هي:

1 – تشكل الأملاك العامة منفعة لجميع المواطنين، في حين أن الأملاك الخاصة هي للحصول على موارد لخزينة الدولة.

2 – ان الأملاك العامة لا تقبل التملك بالبيع أو بمرور الزمن أما الأملاك الخاصة فهي قابلة للبيع أو التملك بمرور الزمن.

3 – ينتفع المواطنون من الأملاك العامة مباشرة، كما ينتفعون من الأملاك الخاصة بصورة غير مباشرة حيث أن ريعها يصب في الخزينة لينفق مع الموارد الأخرى على المرافق العامة.

4 – نستنتج ان موضوع الأملاك العامة يتعلق بالحقوق الإدارية، بينما يدخل موضوع الأملاك الخاصة في نطاق المالية العامة.

لعبت أملاك الدولة الخاصة دوراً أساسياً في عصر الإقطاع، وكانت تشكل المورد الأساسي للدولة: فقد كان الحكام يتقاضون بدل استعمال الأرض بصفتهم مالكين لها.

إلا أن هذا الأمر تضاءل حتى أصبح اليوم شيئاً لا يذكر، بعد أن أصبحت الدولة لا تملك إلا القليل من الأراضي التي تستغلها لحساب الخزينة.

وهكذا تضاءلت عائدات الدولة من أملاكها الخاصة، ليحل محلها الضرائب والرسوم، ولم يعد للدولة الحديثة إلا القليل من الأملاك الخاصة. ففي لبنان مثلاً قدرت حاصلات أملاك الدولة الخاصة، عام 1980 بمليون ل.ل من أصل الواردات العادية التي تزيد عن مليار ل.ل.

إلا أن الدولة بعد الحرب العالمية الأولى، وخاصة بعد الأزمة الاقتصادية الكبرى في العام 1929، سارت نحو التدخل في النشاطين الاقتصادي والاجتماعي. فنزلت إلى ميدان الصناعة والتجارة، حيث أوجبتها طبيعة الخدمات العامة، ذات الطابع القومي الجديد الذي يقضي بأهمية الصالح العام، وبأن تستأثر به الدولة كالاتصالات والسكك الحديدية والصناعات العسكرية... ثم أخذت الدول تضع يدها على المؤسسات الصناعية والتجارية ذات النفع العام كالمياه والكهرباء وهكذا عادت أملاك الدول الخاصة إلى الظهور ولكن بأشكال جديدة.

كما تطورت أساليب إدارة الدولة لمرافقها العامة. فبعد أن كانت تتبع أسلوب الإدارة المباشرة، أصبحت تسلك طرقاً جديدة كامتياز المرفق العام أو أسلوب الاقتصاد المختلط، حيث تشترك الدولة مع المواطنين في تمويل وإدارة المشاريع. أو أسلوب المؤسسة العامة بشقيها الإدارية والاقتصادية (الصناعية أو التجارية).

ثانياً: موارد الدولة من الضرائب والرسوم:

1-موارد الدولة من الضرائب وهو يشكل المورد الأهم لموارد الدولة وسيتم بحثه مفصلاً في كتاب التشريع الضريبي.

2-موارد الدولة من الرسوم:

شكلت الرسوم، قديماً، أهم موارد الدولة بعد ريع أملاك الدولة الخاصة. إذ لم تكن فكرة الضريبة القائمة على التضامن والتعاون بين أعضاء المجتمع قد ظهرت وتركزت في أذهان المواطنين. وكانت الفكرة أن المواطن يدفع للدولة رسماً لقاء خدمة أو منفعة، وهذا هو المبدأ الذي قام عليه الرسم.

كما كان من الأسهل على الدولة فرض الرسوم لا الضرائب، لأن فرض الضرائب كان يتطلب موافقة المجلس التمثيلي للشعب، بينما لم تكن الرسوم تتطلب هذه الموافقة.

في الوقت الحاضر أخذت الرسوم تفقد أهميتها بالنسبة لموارد الدولة وأخذت الضرائب القائمة على فكرة الخدمات العامة والتضامن الاجتماعي تتصدر عائدات الخزينة العامة.

أما تعريف الرسم فهو أنه: " مبلغ من المال يدفعه المنتفع للدولة، لقاء خدمة عامة معينة تؤديها الدولة له".

فالرسم يدفع لقاء خدمة معينة تؤديها الدولة لصاحب العلاقة: تسجيل عقد، قيد دعوى قضائية، رخصة حمل سلاح، رخصة صيد، رسوم المرفأ، الرسم المدرسي...

وهذه الخدمة يجب أن تكون ذات نفع عام ومن المصلحة العامة وليس لجني الأرباح. حالياً يعتبر الرسم كالضريبة، ويجب لفرضه موافقة السلطة التشريعية، لأن الخدمة التي يدفع مقابلها الرسم خدمة ذات صفة عامة. ونصت المادة 81 من الدستور: " تفرض الضرائب العمومية، ولا يجوز إحداث ضريبة ما وجبايتها في الجمهورية اللبنانية إلا بموجب قانون شامل تطبق أحكامه على جميع الأراضي اللبنانية دون استثناء"

ويفهم من ذلك أن الدستور اشترط موافقة السلطة التشريعية على الضرائب والرسوم لأن تعبير الضريبة الوارد في هذه المادة يقصد به التكليف العام Contribution publique ، ويختلف الرسم عن الضريبة، بأنه لا يحتاج لجداول تكليف، كالضرائب المباشرة، وتتبع أساليب متعددة ومبسطة كأن يدفع الرسم لقاء

إيصال أو إلصاق طوابع بقيمة الرسم.

ثالثاً: موارد الدولة النقدية:

أ-الإصدار النقدي:

لجأت الدول منذ القديم إلى إصدار النقد المعدني، بحيث كانت تستفيد الدولة من الفرق بين قيمة النقد الحقيقية وقيمته الاعتبارية التي كانت تفوق كلفة صكه. وهذا يضاف إلى تيسير المعاملات بين المواطنين وتسهيلها بدل المعاملات بالمقايضة. ولكن موارد الدولة بقيت ضئيلة حتى ظهور النقد الورقي الإلزامي، واحتكرت الدولة حق إصداره وأصبح بإمكانها الحصول على موارد طائلة بكلفة قليلة وبوسائل متعددة، أهمها صناديق الادخار التي تتولى التسليف والرهن العقاري. وإنشاء هيئات تتولى التأمين على أنواعه، ومراقبة حركة التسليف والتداول النقدي بواسطة المصرف المركزي التابع للدولة. وأخيراً إصدار الأوراق النقدية.

تلجأ الدولة وخاصة في حال الأزمات والحروب إلى الإصدار النقدي لتمويل عجز الموازنة وهذا حل خطير، نظراً لانعكاساته التضخمية على الاقتصاد. إن اللجوء إلى خلق نقود اصطناعية من دون زيادة في الإنتاج سيؤدي إلى ارتفاع الأسعار وانخفاض قيمة النقود.

ان ارتفاع الأسعار يؤدي إلى زيادة في نفقات الدولة وإلى زيادة في الإصدار النقدي وهذا يؤدي إلى مزيد من التضخم ومن زيادة الأسعار، ويدور الاقتصاد في حلقة مفرغة من الإصدار النقدي وارتفاع الأسعار، وما يرافق ذلك من خطورة تطال البنية الاجتماعية والاقتصادية والسياسية. وخاصة أصحاب الدخول الثابتة كأصحاب الرواتب والأجور والمتقاعدين. لذلك على الدولة أن تتمعن كثيراً قبل أن تلجأ إلى زيادة مواردها عن طريق الإصدار النقدي. والجدير بالذكر انه يوجد قواعد لإصدار النقود الورقية، كما يوجد ثلاث نظريات للتغطية الذهبية.

قواعد إصدار النقود الورقية:

نتيجة التطور الذي شهدته عملية إصدار النقود، عمدت الدولة إلى تنظيم الإصدار عن طريق رسم الأصول الواجب اعتمادها من قبل المصرف المركزي في الدولة.

إلا أن التدخل الرقابي للدولة في عملية الإصدار ليس بهدف عرقلة عمل مصرف الإصدار، بل إلى تنظيم عملية الإصدار، فكانت التغطية الذهبية للنقود الورقية هي الحل الملائم الذي يضمن ثبات القيمة الشرائية للعملة الورقية ويكفل مصداقيتها ويساعد في التنمية الاقتصادية وقد شهد القرنان الماضيان عدة نظريات تبحث في الأسس الصالحة لتنظيم إصدار العملة الورقية. أهم هذه النظريات هي ثلاث:

أولاً: نظرية التغطية الكاملة:

أو نظرية المدرسة النقدية والتي تحتم التغطية الكاملة 100% بحيث لا يجوز لبنك الإصدار ان ينقص من نسبة التغطية الذهبية. الا ان هذه الدول وفي ظل الظروف الاستثنائية (حروب أو كوارث طبيعية أو اقتصادية..)، لم تتورع عن مخالفة قاعدة التغطية الذهبية الكاملة.

ولكن كيف يمكننا تحديد هذه التغطية الذهبية الكاملة؟ وللإجابة نجد أنفسنا أمام نمطين:

النمط الأول: يقضي بأن تتكون عناصر التغطية الذهبية من سندات على الدولة ذات ريع (Titre de rentes)، أو من قبل أموال حكومية ثابتة (Immeubles) . وهذا النمط الذي كان الأسبق إلى التطبيق العملي، إلا أنه لم يكن يؤمن تحويل من تغطية النقود الورقية إلى ذهب، وإنما كان من شأنه فقط أن يجعل للأوراق النقدية مصداقية لدى الناس.

النمط الثاني: يقضي بأن تكون عناصر التغطية الذهبية مختلطة، بحيث تضم إلى جانب قيم الأموال الحكومية الثابتة أو السندات ذات الريع على الدولة، احتياطاً ذهبياً يحفظ في صناديق بنك الإصدار. ورغم اعتماد هذا النمط في مطلع القرن الماضي، الا انه لا بد أن نقف أمام الملاحظات الثلاث التالية:

الملاحظة الأولى: ان قيمة الأموال الحكومية الثابتة والعقارية منها خصوصاً، كانت قاصرة عن تقديم الضمانة الكافية للنقود الورقية، بسبب صعوبة تسييلها، إضافة إلى أخطاء في تقديرها.

الملاحظة الثانية: أن السندات ذات الريع على الدولة لم تؤمن أيضاً الضمانة الكافية لأنها لم تكن على الدوام تستعمل لحاجات الإنماء الاقتصادي في البلاد، خاصة إذا كانت الدولة تعمد إلى الاقتراض بموجب تلك السندات ذات الريع لحاجات سد العجز في الخزينة كما هي الحال في لبنان.

الملاحظة الثالثة: أن الاحتياطي الذهبي المحفوظ في صناديق بنك الإصدار، يشكل العنصر الوحيد من عناصر التغطية الذهبية الذي يؤمن تحويل النقود الورقية المغطاة به إلى ذهب.

تقييم النظرية:

تبنت انكلترا نظرية التغطية الذهبية الكاملة بداية، للتدليل على قوة عملتها إلا أنه في ظل الازدهار الاقتصادي احتاجت إلى إصدار المزيد من النقود الورقية. لكن طلبات تحويل هذه النقود الورقية إلى ذهب كانت تصطدم غالباً بعدم كفاية كميات الذهب المتدفقة إلى صناديق الإصدار، الأمر الذي كان يدفع هذا البنك إلى التحول إلى الخارج للحصول على قروض من الذهب. وبالفعل فإن مصدر الإصدار في بريطانيا عمد خلال العامين 1890 و 1907 إلى استدانة الذهب من مصرف الإصدار في فرنسا.

أما في ظل الانكماش الاقتصادي، فإن نظرية التغطية الكاملة تشكل قاعدة صارمة لا تلائم الظروف الاقتصادية هذه، ولا تتكيف مع حاجات التنمية.

أخيراً ان هذه النظرية توفر للنقود الورقية مصداقيتها وتشيع في النفوس ثقة وطمأنينة حول مصير أموالهم الورقية وقد احتفظ لبنان باحتياطه الذهبي رغم مروره بأزمات عدة. كانت تستدعي تسييل هذا الاحتياط.

ثانياً: نظرية الحد الأقصى القانوني أو نظام السقف النقدي:

Le Système du plafond

تقوم الحكومة بوضع الحد الأقصى للإصدار النقدي على ضوء عدد من الاعتبارات السياسية والاقتصادية والإدارية. وبذلك تصبح السلطة النقدية، ممثلة في بنك الإصدار، ملزمة بالتقيد بالقرار السياسي المتخذ وبالتالي لا يمكنها تجاوز الحد الأقصى الذي تقرره الحكومة لحجم الإصدار النقدي الورقي.

ان القانون الذي يعني الحد الأقصى، لا ينص بالضرورة على وجوب تغطية العملة الورقية بأي عنصر من عناصر التغطية. وكل ما هنالك ان مصداقية النقود المصدرة في ضوء نظرية الحد الأقصى القانوني، تبقى متمتعة بالمصداقية بمقدار ما يعكسه الاقتصاد الوطني بدوره من مصداقية وبمقدار ما يدخله في النفوس من الثقة والطمأنينة.

تقييم النظرية:

تبرز مشكلة الحد الأقصى القانوني عندما يتعرض الاقتصاد الوطني للتقلبات في نموه وقد تصبح كمية النقد الورقي المصدر في ظل هذه النظرية غير قادرة على تلبية حاجات الازدهار الاقتصادي في البلاد[1]. وهذا ما فعلته فرنسا في العام 1924، عندما اضطرت حكومة الرئيس E. Hauriou، إلى اختراق السقف الذي كانت فرنسا قد التزمت به.

كما تبرز مشكلة أخرى في حال تعرض النشاط الاقتصادي إلى الركود. حيث يستدعي المنطق في هذه الحالة تخفيض الحد الأقصى القانوني للإصدار، كي لا تتعرض العملة الورقية إلى خطر التضخم النقدي.

رأينا أن نظرية الحد الأقصى القانوني للإصدار، لا تتطلب بالضرورة توفر عناصر التغطية الذهبية إلا انها عجزت عن حماية الدول التي تتبناها من الوقوع في التضخم النقدي رغم مرونتها في مواجهة ما يطرأ على الاقتصاد الوطني من تقلبات سواء في

---

(1) عبد الرؤوف قطيش، النقود والتشريع المصرفي في لبنان، دون دار نشر، بيروت 1994، ص 54.

حالتي الازدهار والانكماش، فقد انسحبت منها فرنسا وغيرها من الدول التي أخذت بالنظرية وبذلك لم يتح لها ان تعمِّر طويلاً.

ثالثاً: نظرية التغطية الذهبية النسبية أو الجزئية:

تقضي هذه النظرية بأن يحدد القانون النسبة المئوية التي يجب توفرها من التغطية الذهبية للأوراق النقدية المصدرة. وقد دعيت بنظرية التغطية الذهبية النسبية أو الجزئية كما سميت بنظرية المعدل القانوني للتغطية. والمعدل القانوني هو معدل متحرك بين كمية الإصدار النقدي ومقدار التغطية الذهبية.

تبنت معظم الدول الكبرى قاعدة التغطية الذهبية النسبية في القرن التاسع عشر، وكانت النسبة متغيرة ومتحركة صعوداً ونزولاً وفقاً للظروف الاقتصادية التقليدية والنفسية التي تجعل شعباً يولي النقود الورقية من الثقة والمصداقية ما لا يوليها شعب آخر. فقد تبنت روسيا والدانمرك معدلاً قانونياً للتغطية الذهبية بلغ 50%. أما في فرنسا فقد عمدت حكومة الرئيس Poincarré، في العام 1928 إلى اعتماد الفرنك الفرنسي في التداول على أساس تغطية ذهبية تبلغ نسبتها 35% من قيمة النقود المصدرة. وسرعان ما استقرت نظرية التغطية الذهبية النسبية على أساس معدل قانوني تمثل في تغطية 1/3 النقود الورقية المصدرة.

تقييم النظرية:

هناك اختلاف في وجهات النظر حول مرونتها من جهة وحول استيفائها لشروط النظام النقدي السليم من جهة ثانية.

فمن جهة أولى يرى الباحث الفرنسي Henri Guitton[1]، ان قاعدة التغطية النسبية هي أكثر قواعد التغطية الذهبية مرونة وقابلية للتكييف مع الواقع الاقتصادي.

فالحاجات الاقتصادية متطورة ومتغيرة. والإصدارات النقدية الورقية ينبغي لها بدورها مسايرة تلك الحاجات ارتفاعاً وانخفاضاً مع واقع تلك الحاجات الاقتصادية.

---

(1) Guitton Henri, la monnaie, précis Dalloz, Paris 1971, p.180.1

من جهة ثانية يرى الباحث ، أن قاعدة التغطية النسبية لا تستوفي شروط النظام النقدي السليم، لأنها تصبح غير كافية لسداد قيمة النقد الورقية، ويصبح بنك الإصدار في الدولة عاجزاً عن إجراء أية عملية دفع من احتياطه الذهبي الأدنى المتبقي لديه وبالتالي يتعرض المعدل القانوني للتغطية للاختلال. ويعطي De Carbon [1]، المثل التالي:

اذا افترضنا ان التغطية الذهبية للعملة الورقية على ضوء نظرية التغطية الذهبية النسبية 1/3 من مقدار النقد الورقي المصدر، فذلك يعني ان النقد الورقي يعادل ثلاثة أضعاف الاحتياطي الذهبي المذكور. وهكذا فعندما يصدر مصرف الإصدار 9 وحدات من النقد الورقي يتوجب عليه تأمين 3 وحدات تغطية ذهبية وهنا تكون التغطية سليمة.

الا ان الظروف الاقتصادية وسواها من العوامل، قد تستدعي سداد قيمة إحدى الوحدات الورقية بإحدى الوحدات الذهبية. عندها يصبح لدينا ثماني وحدات نقدية ورقية في مقابل وحدتين ذهبيتين فقط وتصبح التغطية الذهبية بنسبة الربع وهذا يخل بالمعدل القانوني المقرر وفقاً لنظرية التغطية الذهبية الجزئية.

على ضوء ما تقدم من نظريات التغطية الذهبية الثلاث والتي كانت نتيجة لعدد من الاعتبارات السياسية والاقتصادية، تثبت بالتجربة والممارسة تعذر استمرار هذه النظريات بالوقت الحاضر، بسبب النظام الاقتصادي العالمي والحركة الاقتصادية العالمية التي امتدت إلى ما وراء حدود الدولة الواحدة لكي تتشابك وتتفاعل مع مختلف أوجه النشاط الاقتصادي في سائر الدول.

لذلك، كان لا بد من إعادة النظر في عمليات الإصدار للنقد الورقي وفي التغطية المطلوبة له. وأصبحت عملية الإصدار ضمن الإطار الكبير للنظام المصرفي عموماً، وفي طليعته النظام الخاص بمصارف الإصدار التي يأتي الإصدار النقدي في طليعة مهامها، بالإضافة إلى توجيه السياسة النقدية والاقتصادية الوطنية. وهذا ما يتكفل به في

(1) De carbon, M.Louis Boursier, cour d'analyse économique, 2ème année de droit, paris 1968 1969, p. 345.

لبنان، قانون النقد والتسليف وإنشاء المصرف المركزي، الموضوع موضع التنفيذ بالمرسوم رقم 13513 الصادر في 1963/8/1.

وأصبحت عملية الإصدار ضمن الإطار الكبير للنظام المصرفي عموماً وفي طليعته النظام الخاص بمصارف الإصدار التي يأتي الإصدار النقدي في طليعة مهامها، بالإضافة إلى توجيه السياسة النقدية والاقتصادية الوطنية. وهذا ما يتكفل به في لبنان، قانون النقد والتسليف وإنشاء المصرف المركزي، الموضوع موضع التنفيذ بالمرسوم رقم 13513 الصادر في 1963/8/1.

ب – القروض:

اذا كان دخل الدولة من أملاكها الخاصة ومن الضرائب والرسوم يعرف باسم الواردات العادية فإن الإصدارات النقدية والقروض العامة تعرف بالواردات الاستثنائية.

تملك الدولة حق فرض الضرائب على المواطنين ولكن هذا الحق له حدود وإلا تسبب في تدهور مستوى المعيشة وشلل النشاط الاقتصادي.

ان استنفاذ القدرة التكليفية القومية لا يعني استنفاد القدرة المالية القومية بجميع مصادرها، أي بقدرة الدخل القومي على تحمل الأعباء العامة بمختلف صورها. ويتجلى ذلك من خلال خيارات أخرى هي القروض العامة إلى جانب الإصدار النقدي.

1-تعريف القرض العام ومقارنته بالضريبة:

هو مبلغ نقدي تستوفيه الدولة (أو أي شخص معنوي عام) من الغير (سواء كان من الأفراد أو البنوك أو الدول)، وتتعهد الدولة برده مع الفائدة عنه، وفقاً للشروط المتفق عليها. وبالمقارنة بين القرض العام والضريبة يتضح لنا الفرق الواضح بين القرض والضريبة:

-القرض واجب الرد ومنتج للفائدة وأما الضريبة فلا.

-القرض اختياري ومخصص لغرض معين يحدده القانون الذي أصدره، أما

الضريبة فهي جبرية ولا تخصص عادة لغرض معين.

لكن هذه الفروق باتت اليوم ضئيلة، نظراً لكثرة التجاء الدول إلى القروض الإجبارية، ثم لعدم تخصيص القروض لأغراض محددة كما يفترض من حيث المبدأ، كتلك التي تعقد لسد عجز الموازنة أو لتغطية النفقات الناجمة عن الحروب.

2-إصدار القرض العام:

يصدر القرض العام عادة بقانون، لأن سداد أصل القرض وفوائده يتم من حصيلة الضرائب، الأمر الذي جعل بعض الفقهاء يعتبرون القرض بمثابة ضريبة مؤجلة، خاصة وأن الضريبة تفرض بقانون وكذلك القرض العام. وهذا ما تحرص عليه الدساتير، فقد جاء في المادة 88 من الدستور اللبناني: " لا يجوز عقد قرض عمومي، ولا تعهد يترتب عليه إنفاق من مال الخزانة، الا بموجب قانون"

3-أشكال القرض العام:

قد يتخذ القرض العام شكل تسهيلات مالية، تقدمها المصارف الوطنية أو الأجنبية أو الهيئات الدولية. أو قد يتخذ شكل إصدار سندات حكومية تطرحها الدولة للاكتتاب العام. وهذه السندات الحكومية قد تكون لحاملها، إذا كانت قابلة للتسويق، وإلا فتكون سندات اسمية أو سندات مختلفة. وقد تلجأ الدولة إلى اكتتاب عام في السندات الحكومية بطرحها مباشرة إلى الجمهور. وإما عن طريق المصارف، واما عن طريق البيع في البورصة.

وأخيراً قد يصدر القرض العام بقيمة محددة، أو بقيمة غير محددة، ويكون ذلك بان لا تضع الدولة مقدماً حداً أقصى للقرض، وإنما في تقبل كل الاكتتابات خلال مدة محددة ثم تعلن في أي وقت اكتفائها بالمبلغ الذي تم الاكتتاب به.

4-أنواع القروض:

هناك عدة أنواع من القروض، وذلك بالنظر إلى إرادة المقرض، وإلى مدة القرض، وأخيرا إلى مصدر القرض.

أ-القروض الاختيارية والقروض الإجبارية: فالأولى هي الأصل، وهي تتميز عن الضريبة الجبرية. والثانية قد تلجأ إليها الدولة في بعض الأحيان كما في ظروف الحروب، والتضخم النقدي أو في حال ضعف ثقة الأفراد بمالية الدولة[1]. فقد فرضت فرنسا في أواخر القرن الثامن عشر القروض الإجبارية تحت عنوان القروض على الأغنياء[2]. ومثلها فعلت بعد الحرب العالمية الأولى هولندا واليونان وألمانيا وإيطاليا.

ب-القروض المؤبدة والقروض المؤقتة: فالأولى لا تحدد الدولة تاريخاً معيناً لردها وإنما تلتزم بدفع الفائدة عنها ما دامت قائمة. والثانية القروض المؤقتة فهي تلك التي تحدد الدولة مقدماً، أجلاً للوفاء بها. وهي تنقسم إلى قروض قصيرة الأجل وقروض طويلة الأجل وقروض متوسطة الأجل.

ج-القروض الداخلية والقروض الخارجية: فالأولى تلجأ الدولة إلى السوق الوطنية، أي إلى المدخرات القومية الداخلية. إذا اتضح انها غير كافية أمكن للدولة أن تلجأ إلى القروض الخارجية أي إلى الاقتراض من الدول الأخرى، أو من الهيئات الدولية، مثل البنك الدولي للإنشاء والتعمير IBRD وصندوق النقد الدولي IMF والهيئة الدولية للتنمية IAD، وذلك لمعالجة العجز في ميزان المدفوعات ولا سيما في الحروب والأزمات الاقتصادية.

5-محدودية القروض العامة:

هل للقروض العامة حدود يجب التوقف عندها أم أنها مطلقة بدون أية حدود؟ والواقع أن قدرة الدولة، في مجال الحصول على القروض العامة وفي مجال استيعاب هذه القروض، هي قدرة محكومة بعدد من الاعتبارات هي:

أولاً: حجم الادخار القومي المتبقي تحت تصرف المقرضين، حيث لا بد من أخذ حجم الضرائب المقتطعة من الادخار القومي بعين الاعتبار، والواقع أن ارتفاع الادخار

(1) DEYNE. J.M, Ho to play for the war? Harcourt Brace, Newyork 1942.

(2) Edgard Alix, traité élémentaire de sciences des finances et des législations financiers Française, Paris 1931, p.873

القومي مرتبط بارتفاع الدخل القومي، وكلما ارتفع الاستهلاك من هذا الدخل انخفض حجم الادخار والعكس صحيح.

ثانياً: قدرة الاقتصاد القومي على استيعاب القروض العامة: بحيث تراعي الدولة الراغبة في الحصول على قروض سواء من الداخل أو من الخارج، مدى قدرة الاقتصاد القومي على استيعاب تلك المبالغ في شكل نفقات عامة تغطيها القروض المطلوبة.

ثالثاً: قدرة الاقتصاد القومي على تحمل الالتزامات الخاصة بخدمة القروض، أي برد أصلها ودفع فوائدها، علماً بأن ذلك يستلزم عادة. إلقاء أعباء ضريبة جديدة على كاهل المكلفين. ومن المتفق عليه أن قدرة الاقتصاد القومي على استيعاب القروض وعلى تحمل أعبائها، تشكل بالنسبة إلى الحصول على القروض الخارجية الأجنبية خطورة أكبر من تلك التي تشكلها بالنسبة إلى القروض الداخلية الوطنية. لأن الدولة المقترضة من الخارج تكون مدينة له ومضطرة إلى تحرير جزء من السلع والخدمات التي تحت تصرفها، وتصديرها إلى الخارج لأجل الإيفاء بالتزاماتها النقدية وبالعملة الأجنبية، بينما الدولة المقترضة من الداخل تكون مدينة لنفسها.

واللجوء إلى القروض الأجنبية يبرره أمران:

الأول: أن تكون المدخرات القومية بالغة الانخفاض وخصوصاً في البلدان النامية.

الثاني: أن البلدان النامية تحتاج إلى استيراد مستلزمات التنمية من الخارج، وتحتاج للعملات الأجنبية، في حين أن ميزان المدفوعات في هذه البلدان يكون في حالة عجز فيما يتعلق بعملية التنمية الاقتصادية[1].

6-سداد القروض:

تنص القوانين التي تتناول القروض على معالجة مسألة سدادها وفوائدها. ففي لبنان مثلاً، وبالعودة إلى القانون رقم 172 تاريخ 1992/12/2، (قانون موازنة 1992)،

(1) المالية العامة، فوزي عطوي، النظم الضريبية وموازنة الدولة، منشورات الحلبي الحقوقية، بيروت 2003، ص 136.

نقرأ في المادتين 7 و 8 ما يلي:

" يجاز للحكومة ضمن حدود مبلغ يوازي العجز الفعلي للموازنة، وضمن حدود مبلغ مماثل لاحتياجات الخزينة، إصدار سندات خزينة بالعملة اللبنانية لآجال طويلة ومتوسطة وقصيرة وذلك بقرارات تصدر عن وزير المالية.

يفتح للقروض حسابات خزينة خاصة تقيد لها القيمة المقبوضة من أصل هذه القروض وتقيد عليها القيم التي تدفع تسديداً للأقساط المستحقة.

وبموجب القانون رقم 280 تاريخ 1993/12/15(قانون الموازنة العامة للعام 1993)، أجيز للحكومة ضمن حدود مبلغ يوازي احتياجات الخزينة، إصدار سندات خزينة بالعملة اللبنانية لآجال طويلة ومتوسطة وقصيرة وذلك بقرارات تصدر عن وزير المالية (م7) ولم يرد في هذا النص ذكر للعجز الفعلي للموازنة كما ورد في نص المادة 7 من القانون 1992/172 بل ترك المبلغ مفتوحاً.

وقد جاء في المواد 10 و 11 و 12 ما يلي:

المادة 10 تفتح في الموازنة العامة للقروض التي تعقدها الدولة وفقاً للأصول أو تعقد لحساب الدولة وفقاً للأصول، اعتمادات عقد واعتمادات دفع بمراسيم في مجلس الوزراء بناء على اقتراح الوزير المختص ووزير المالية.

المادة 11: يفتح للقروض حسابات خزينة خاصة تقيد لها القيمة المقبوضة من أصل هذه القروض، وتقيد عليها القيم التي تدفع تسديداً للأقساط والسندات المستحقة.

المادة 12: يجوز للحكومة، بمراسيم تتخذ من مجلس الوزراء، بناء على اقتراح وزير المالية، ان تفتح عند الاقتضاء اعتمادات في الموازنة العامة والموازنات الملحقة، لأجل تسديد أقساط القروض التي تستحق(أصل وفوائد ونفقات متممة) وأن تحدد مصادر تغطيتها.

وقد تصاعد الدين العام في لبنان حتى بلغ ضعفي الدخل القومي وهي نسبة لم تبلغها دولة في العالم. وتحاول الدولة بجميع الوسائل معالجة هذا الأمر، نظراً للأعباء الثقيلة من تسديد أقساط ودفع فوائد لأصحاب الحقوق، وهذا ما يثقل كاهل الموازنة

والمجتمع بنفقات استهلاكية غير منتجة. لذلك تلجأ الدول إلى طرق ثلاث[1]:

1-إنكار القرض العام.

2-تحويل أو تبديل القرض العام.

3-استهلاك القرض العام.

1-إنكار القرض العام:

يمكن للدولة اعتماد هذه الوسيلة، خاصة بعد خروجها من أزمات اقتصادية صعبة. فقد أنكر الإتحاد السوفيتي ديون روسيا القيصرية. إلا أن إنكار الديون العامة يخلف مشكلات خطيرة تهدد كيان الدولة وأمنها السياسي والاقتصادي والاجتماعي داخلياً وخارجياً.

2-تحويل أو تبديل القرض العام: SWAP

قد تلجأ الدولة إلى تحويل القرض العام الأساسي الذي هو بفائدة معينة إلى قرض جديد بسعر فائدة أقل، وذلك لتخفيف عبء الفوائد على الدولة.

ان نجاح هذه العملية له شروط منها انخفاض أسعار الفائدة مما يدفع حملة السندات القديمة إلى طرحها للبيع خوفاً من انخفاض سعر فائدتها بالنسبة إلى سعر فائدة القرض الجديد. ومن شروط نجاح هذا التحويل هو توافر المدخرات لدى المواطنين، إضافة إلى الثقة بالمركز المالي للدولة.

3-استهلاك القرض العام:

وهو قيام الدولة بتسديد قيمته إلى الدائنين مع فوائده ويتم عبر عدة طرق:

أ-إما الاستعانة بجزء من إيرادات الدولة السنوية.

ب-وإما بتخصيص الوفر الذي يتحقق في الموازنة لإطفاء الدين العام.

ج-وإما بإنشاء صندوق خاص لإطفاء الدين العام يتم تمويله من الضرائب

---

(1) فوزات فرحات، المالية العامة، بيروت 2013، دون دار نشر، ص 317.

والرسوم.

د-وإما إصدار عملة ورقية لتسديد الديون مع ما لهذه الطريق من أخطار على أصحاب الدخل المحدود بسبب تدهور القيمة الشرائية للعملة.

أما الأساليب المعتمدة لاستهلاك الدين العام فهي:

1-الاستهلاك السنوي الجزئي: عبر مبادرة الدولة في نهاية كل سنة إلى دفع جزء من قيمة السندات مع الفوائد السنوية للمكتتمين بها وحتى استهلاك كامل الدين.

2-الاستهلاك بالسحب بالقرعة: عبر قيام الدولة بإجراء سحب بالقرعة للعدد المنوي استهلاكه من السندات ويتم دفع كامل الدين لأصحاب هذه السندات مع الفوائد. وتعاد عملية السحب كل عام حتى استهلاك كامل الدين.

3-الاستهلاك بشراء سندات في البورصة: عبر شراء الدولة لسندات القرض بالأسعار السائدة في السوق، على أن تكون قيمة هذه السندات أقل من سعر التعامل. بحيث تحقق الدولة كسباً نتيجة تسديدها القرض بأقل من قيمته الاسمية.

المبحث الثالث: تعريف الموازنة وتطورها

ان الموازنة Budget هي عمل تقني ذو بعد سياسي، يعبر عن توجهات الدولة وخططها في جميع الحقول.

لقد تطور مفهوم الدولة مع تطور الزمن، فانتقلت من مرحلة الدولة الإقطاعية إلى مرحلة الدولة الحارسة أو الحيادية، ثم إلى مرحلة دولة الخدمة العامة أو الدولة الراعية، إلى أن وصلت إلى مرحلة الدولة التدخلية. كما أن وظائف الدولة ومهامها قد تزايدت وتشعبت حتى طاولت مختلف نواحي الحياة.

وكان على الموازنة مجاراة هذا التطور، وأن تتجاوب مع مقتضياته فتنعكس عليها سياسة الدولة، وتحدد على أساس هذه السياسة شروط الإنفاق والجباية. فالموازنة Budget هي في نهاية الأمر عمل سياسي يعبر عن توجهات الدولة وخططها في جميع الحقول: المالية والاقتصادية والاجتماعية.

أولاً: تعريف الموازنة وخصائصها:

عرف قانون المحاسبة العمومية في لبنان، الموضوع بالقانون موضع التنفيذ بموجب المرسوم رقم 14969 تاريخ 1963/12/30، الموازنة بأنها" صك تشريعي تقدر فيه نفقات الدولة ووارداتها عن سنة مقبلة وتجاز بموجبه الجباية والإنفاق [1].

---

(1) جاءت كلمة Budget من بريطانيا إلى فرنسا ومعناها الإجازة القانونية في الجباية والإنفاق وقد تم الاسترشاد بمؤسساتها السياسية والمالية بعد اندلاع الثورة الفرنسية
Louis Trotabas, Droit budgétaire et comptabilité publique – D. 1995 5e édit. p-16
كما عرف المرسوم الفرنسي الصادر في 1956/6/19، الموازنة بأنها: الصيغة التشريعية التي تقدر بموجبها أعباء الدولة ووارداتها ويؤذن بها ويقررها البرلمان في قانون الموازنة الذي يعبر عن أهداف الحكومة الاقتصادية والمالية، ونلاحظ مدى التشابه مع تعريف الموازنة في لبنان لكنه أكثر تفصيلاً وعبر عن أهداف الحكومة الاقتصادية والمالية.

ومن تحليل هذا التعريف يبدو لنا أن الموازنة تتصف بالخصائص التالية:

أ- الصفة التشريعية:

ورد في التعريف أن الموازنة صك تشريعي. إن كلمة صك تعني وثيقة أو مستند أو برنامج أو بيان أو جدول أو قائمة أو لائحة. ولكن العبرة هي لكلمة تشريعي أي صادر عن السلطة التشريعية وهنا يتم التساؤل حول طبيعة الموازنة: هل هي قانون أم أنها مجرد عمل إداري؟

تصدر الموازنة عن السلطة التشريعية ولا تصبح نافذة إلا بعد تصديقها من هذه الأخيرة وهي بذلك تشبه كل القوانين، التي لا تصبح نافذة إلا بعد التصويت عليها في جلسة عامة للمجلس النيابي.

والموازنة تتضمن الإذن بالجباية والإنفاق لمدة سنة، أي أن صلاحية السلطة التنفيذية في هذا الموضوع تنتهي عملاً بمبدأ سنوية الموازنة بانتهاء الدورة المالية. ولا بد لهذه السلطة من اللجوء إلى السلطة التشريعية لإعطائها إذناً جديداً بالإنفاق والجباية. وقد تتضمن الموازنة نصوصاً قانونية قد لا تمت لها بصلة. من هذه النصوص ما يتعلق بقانون المحاسبة العمومية، أو قوانين الضرائب، أو إجازة بالاقتراض وغير ذلك.

والحكومات في لبنان كانت وما زالت تنتهز مناسبة تقديم الموازنة إلى مجلس النواب لتضمينها نصوصاً قانونية تتعلق بشتى المواضيع. وهذا ما حمل السلطة التشريعية على تضمين قانون المحاسبة العمومية الصادر بالمرسوم الاشتراعي رقم 55 تاريخ 19 آذار 1953 النص الآتي:

«قانون الموازنة هو النص المتضمن إقرار السلطة التشريعية لمشروع الموازنة. يقتصر قانون الموازنة على تقديرات الواردات وإجازة تحصيلها وعلى فتح الاعتمادات المعدة لتأمين النفقات وأجازة صرفها». غير ان قوانين المحاسبة التي تلته: المرسوم الاشتراعي رقم 10 تاريخ 1954/12/29 والمرسوم الاشتراعي رقم 117 تاريخ 6/12/ 1959 والمرسوم الاشتراعي رقم 14969 تاريخ 1963/12/30 المعمول به حالياً، عادت

فأجازت تضمين قانون الموازنة بعض النصوص القانونية التي لها علاقة مباشرة بتنفيذها. وقد نصت المادة الخامسة من هذا الأخير على ما يلي:

«قانون الموازنة هو النص المتضمن إقرار السلطة التشريعية لمشروع الموازنة. يحتوي هذا القانون على أحكام أساسية تقضي بتقدير النفقات والواردات وإجازة الجباية وفتح الاعتمادات اللازمة للإنفاق وعلى أحكام خاصة تقتصر على ما له علاقة مباشرة بتنفيذ الموازنة». أما القائلون بأن الموازنة عمل إداري، فيستندون إلى أنها بحد ذاتها مجرد جداول بالواردات والنفقات. وأن هذه الجداول تخلوا من أية صفة تشريعية. والإذن بالجباية والإنفاق لا يغير شيئاً من الجوهر طالما أنهما يتمان وفقاً لأصول قانونية سبق تحديدها. وتصديق السلطة التشريعية على الموازنة، لا يضفي عليها صفة القانون إلا من الناحية الشكلية فقط. اما النصوص القانونية التي تندرج في الموازنة لا شك بصفتها التشريعية، غير أن الاتجاه العلمي الحديث يقضي بعدم تضمين قانون الموازنة أي نص من هذا النوع. كما أن قانون الموازنة يختلف عن سائر القوانين بكونه محدد المدة، أي يعمل به لمدة سنة فقط.

ب- الصفة التقديرية للنفقات والواردات:

تعد الموازنة لسنة مقبلة، ولا يمكن لأي جهاز إداري مهما علا شأنه من علم وخبرة أن يتنبأ بدقة عما ستكون عليه نفقات الدولة ووارداتها لسنة آتية. فقد يصعب علينا كأفراد أن نقدر وارداتنا ونفقاتنا عن فترة مقبلة من الزمن، على الرغم من ضآلة حجم الواردات والنفقات وعدم تنوعها الكبير، فكيف إذا كان هذا التقدير يتناول نفقات الدولة ووارداتها، وما هي عليه من ضخامة وتشعب وتنوع.

إن هذا التقدير مهما أحكم أمره، عرضة للأخطاء: ففي حقل النفقات إذا أمكن تقدير بعضها بشيء من الضبط، كرواتب الموظفين، ومعاشات التقاعد، وأقساط القروض وفوائدها والاشتراكات الدولية، ومساهمة الدولة في موازنة بعض المؤسسات من عامة وخاصة، فثمة نفقات لا يمكن تقديرها إلا بصورة تقريبية، كسائر النفقات الإدارية والاجتماعية والتجهيز والإنشاء. مما يزيد في صعوبة تقدير ما قد يحدث من

تقلبات في الأسعار أو يطرأ من مفاجآت طارئة.

وفي حقل الواردات، يعتبر ضبط التقدير أكثر صعوبة. فمن الواردات ما هو مرتبط بمداخيل المكلفين، تتزايد أو تتضاءل تبعاً لازدهار أو تردي الحالة الاقتصادية. ومنها ما هو مرتبط بالاستهلاك، ويتوقف على مدى القوة الشرائية التي يتمتع بها المواطنون. ومنها ما هو مرتبط بمرافق معينة كالزراعة أو الصناعة أو يتوقف على مقدار الإنتاج والأسعار في كل منها. وتقدير الواردات يتوقف أيضاً على مدى نشاط أجهزة الجباية.

ومن الصفة التقديرية للموازنة نشأت فكرة الاعتمادات الإضافية. إذ كثيراً ما يتبين أثناء تنفيذ الموازنة انه حصل خطأ في تقدير بعض الاعتمادات، وأن الحاجة تقضي بزيادتها، فتلجأ الإدارات المختصة إلى طلب فتح الاعتمادات الإضافية التي من شأنها تصحيح أرقام الموازنة . وهنا نصطدم بمشكلة تغطية الاعتمادات الإضافية لاسيما وان الموازنة توضع على أساس تعادل النفقات والواردات مما قد يؤدي أحياناً إلى إعادة النظر في تقدير الواردات مما يثبت أيضاً الصفة التقديرية للموازنة.

ج- أولوية النفقات على الواردات:

ورد في تعريف الموازنة أنها صك تشريعي تقدر فيه نفقات الدولة ووارداتها، حيث وردت كلمة نفقات قبل كلمة واردات ويقصد بذلك أن الدولة تعطي الأولوية لتقدير النفقات. فهي تبدأ أولاً بدراسة حاجاتها السياسية والإدارية والاقتصادية والاجتماعية وتضع برنامجها للسنة التالية، وتقدر المبالغ اللازمة لتنفيذ هذا البرنامج. وبعد ان تفرغ من ذلك تعمد إلى دراسة وسائلها المالية أي إلى تقدير الواردات. وفي حال عدم كفاية الواردات اللازمة لتغطية هذه الحاجات، يمكن للدولة أن تلجأ إلى زيادة معدلات الضرائب، أو إلى إحداث ضرائب جديدة، أو إلى الاقتراض. وتثار هنا مشكلة هامة وهي مرونة الواردات والحدود التي يجب أن يتوقف عندها لئلا يؤدي الضغط

الضريبي إلى إلحاق الأذى بالاقتصاد الوطني والركود أو الثورة الاجتماعية.

د- سنوية الموازنة:

حددت الموازنة بسنة ومنها ما ينص على أن الموازنة لفترة مقبلة من الزمن دون تحديد هذه الفترة بحيث يمكن وضعها لبضعة أشهر او لأكثر من سنة. وقد مرت العلوم المالية بعدة تجارب من هذه الناحية. أما النهج المتبع اليوم في معظم دول العالم فيقضي بوضع الموازنة لمدة سنة، حتى أن هذا النهج أصبح معروفاً بمبدأ سنوية الموازنة.

هـ- إجازة الجباية والإنفاق:

لا تصبح الموازنة نافذة إلا بعد تصديقها من مجلس النواب، والتصديق لا يقتصر على النفقات والواردات لمدة آتية من الزمن، بل يتضمن الإجازة للحكومة بالجباية والإنفاق وإجازة الإنفاق تختلف عن إجازة الجباية بأمرين:

الأول: إن إجازة الإنفاق تعني إمكانية استعمال الاعتماد المرصد في الموازنة فحسب، أي أنها لا تحتم الإنفاق. أما إجازة الجباية فتنطوي على إلزام السلطة التنفيذية بالقيام بأعمال التحقق والجباية تحت طائلة العقوبات.

الثاني: إن إجازة الإنفاق لا يمكن أن تتعدى قيم الاعتمادات المصدقة، في حين ان إجازة الجباية تنطوي على إمكانية تجاوز الأرقام المقدرة للواردات، مع العلم ان هذا التجاوز ممكن في حدود النصوص القانونية المتعلقة بطرح الضرائب وجبايتها.

أما أصول الإجازة فيعود إلى مبدأ سيادة الشعب وحقه في مراقبة الأموال العمومية التي لا يجوز التصرف بها إلا بموافقة السلطة التشريعية التي تمثله وقد كرس هذا الحق في معظم الأحيان بنصوص دستورية.

ثانياً: نشوء الموازنة وتطورها:

أ- نشوء الموازنة:

لم تنشأ الموازنة بمفهومها الحالي الا بعد نشوء الدولة. فعندما كان المجتمع قبلياً بدائياً لم تكن ثمة موازنة. فأفراد القبيلة كانوا يتعاونون فيما بينهم للذود عن حياض القبيلة أو القيام بالغزو وذلك بدون مقابل. وإذا حصلوا على غنائم اقتسموها فيما بينهم، ثم انتقل المجتمع إلى الحياة الإقطاعية ولم تبرز الحاجة إلى الموازنة في هذه المرحلة أيضاً، نظراً لأن الإقطاعيين كانوا ينفقون من موارد أملاكهم الشاسعة ولا يلجؤون إلى الضرائب إلا في حالات نادرة وبصورة مؤقتة لمجابهة أحداث طارئة ثم أصبحت متكررة، الأمر الذي حمل أفراد الشعب على التفكير في أمر الضرائب المفروضة عليهم وفي كيفية إنفاقها، ومن هنا نشأت فكرة أخذ موافقة ممثلي المكلفين بهذا العبء. يعتقد بأن الرومان هم أول من نظم واردات الدولة ونفقاتها في موازنة عامة، نظراً لاتساع رقعة الإمبراطورية. والموازنة الرومانية كانت توضع آنذاك لمدة خمس سنوات. وتلاشت فكرة الموازنة مع تلاشي الإمبراطورية الرومانية. غير أن الصدامات بين الحكام وأفراد الشعب بقيت تتوالى فصولاً وتزداد عنفاً كلما لجأ الحاكمون إلى فرض ضرائب جديدة. فقد فرض البارونات الانكليز على الملك Jean sans terre أخذ موافقتهم لكي يتسنى له فرض ضرائب جديدة من خلال إقراره الشرعة الكبرى Magna Carta، الصادرة في حزيران 1215 [1].

وظلت الحال كذلك حتى القرن السابع عشر، حيث تسلم البرلمان الانكليزي عام 1628، بعد عراك طويل مع الملك، الصلاحيات المالية المتعلقة بفرض الضرائب وإنفاقها. عندئذ تبلورت فكرة الموازنة بمعناها العلمي الحديث وانتقلت من بريطانيا إلى سائر الدول. وكانت فرنسا الدولة الأولى التي اقتبست فكرة الموازنة كما كانت

---

(1) Jean – Claude Martinez – Pierre Di Malta, Droit budgétaire 2 édit. Litec 1988, p.121.

الدولة الأولى التي أدخلت عليها كثيراً من التحسين على اثر الثورة الفرنسية الكبرى عام 1789. ومن التحسينات المهمة التي أدخلت على الموازنة، ان السلطة التشريعية لا تكتفي بمناقشة الواردات والنفقات. وتصديقها والإذن بها. بل أصبح يحق لها مراقبة جباية وإنفاق الأموال العمومية من قبل السلطة التنفيذية.

ب- تطور مفهوم الموازنة:

تطور مفهوم الموازنة من الموازنة المالية إلى الموازنة الدورية ثم إلى الموازنة الإنسانية وأخيراً إلى الموازنة القومية أو الاقتصادية.

1- الموازنة المالية:

للموازنة في الأصل طابع مالي فحسب، تحدد نفقاتها استناداً لحاجات الدولة السياسية والإدارية، وتستدرك الواردات لتغطية النفقات المتمثلة بالدفاع والأمن والعدل. أي أن الموازنة المالية لا ترمي إلى التأثير في مرافق البلاد الاقتصادية والاجتماعية، بل انها تتجنب هذا التأثير. إن همها الأول هو تعادل النفقات مع الواردات في إطار السنة المالية. في ظل الموازنة المالية، تبقى المبادرة الاقتصادية بين أيدي الأفراد والهيئات الخاصة. وبقيت الموازنة المالية محتفظة بطابعها المالي البحت لمدة طويلة من الزمن. إلى أن اتجهت الدول ناحية التدخل في حياة الأمة، وتوجيه نشاطاتها الاقتصادية والاجتماعية. عندها أخذت الموازنة تفقد طابعها المالي لتكتسب خصائص اقتصادية واجتماعية، وهكذا برزت الموازنة القومية أو الاقتصادية.

2- الموازنة الدورية:

يتجاذب الاقتصاد عدد من التقلبات الاقتصادية، منها التقلبات غير العادية التي تحدث نادراً، كانحباس المطر عن المواسم الزراعية، أو حدوث فيض كبير في الإنتاج يؤدي إلى انخفاض مفاجئ في الأسعار، أو اكتشاف آلات فنية من شأنها مضاعفة الإنتاج والحلول محل اليد العاملة، ومنها الحركات العادية من موسمية ودورية.

ولعل أهم الحركات الاقتصادية أثراً هي الحركات الدورية. تتميز هذه الحركات

بكونها تتعاقب في فترات معينة تتراوح بين سبع سنوات وإحدى عشر سنة، وتتألف من ثلاثة مراحل: مرحلة ازدهار، مرحلة أزمة، مرحلة انحطاط.

وتختلف الموازنة الدورية عن الموازنة المالية بالأمرين التاليين:

الأول: ان الموازنة الدورية توضع لفترة من الزمن تتناول عدة سنوات في حين ان الموازنة المالية توضع لسنة واحدة.

الثاني: ان الموازنة المالية تتوازن في نطاق السنة المالية الواحدة، في حين أن الموازنة الدورية يمكن أن تشير إلى الفيض في بعض السنوات وإلى العجز في البعض الآخر، على أن تتوازن في نهاية الدورة الاقتصادية. الموازنة الدورية من شانها إيجاد التعاون بين سنوات العجز وسنوات الفيض. ولتحقيق هذه الغاية تعتمد الموازنة الدورية على سنوات الازدهار حيث تزداد واردات الدولة، ويتجمع فائض الموازنة في الخزينة. ومن فوائد هذا التجمع أنه يخفف من حدة الازدهار ويحافظ على الأسعار. وفي سنوات الانحطاط يكون الاقتصاد بحاجة للأموال، حيث تعطى الموازنة الدورية من الاحتياطي المتجمع، لديها فتسهم في إعادة النشاط إلى الحياة الاقتصادية[1].

3- الموازنة الإنسانية:

نشأت في انكلترا على يد اللورد وليم بفردج (W.Bevredge) واضع تصميم الضمان الاجتماعي في إنكلترا ومؤلف كتاب«العمل للجميع في مجتمع حر» الذي يرمي إلى محاربة البطالة في المجتمع. ويتم ذلك بأن تزيد الدولة نفقاتها إلى الحد الذي يؤمن العمل للجميع. أما الغاية من هذه الموازنة فهي إسعاد الإنسان ومعالجة أمراض المجتمع ولاسيما البطالة وإيجاد العمل للجميع. يقارن بفردج بين اقتصاد الحرب واقتصاد السلم، ويتبين له ان عدد العاطلين عن العمل في انكلترا بلغ بين 1919 و 1939 حوالي 16% في حين انه لم يبلغ خلال الحرب العالمية الثانية 1%. ويستنتج أن سبب الازدهار في سني الحرب هو استعمال جميع الطاقات المالية. إن سبب

(1) حسن عواضة، المالية العامة، طبعة 1، 1995، دار الخلود – بيروت، ص 45

البطالة في سني السلم هو بقاء موارد اقتصادية ضخمة بدون استعمال. ويضيف ان البطالة بحد ذاتها خسارة في الإنتاج، عدا ما يرافقها من أمراض اجتماعية[1].

ويخلص إلى القول إن من أهم واجبات الدولة أن تقضي على البطالة والعوز والمرض والجهل. وعليها من أجل ذلك أن تعتمد الموازنة الإنسانية، وهذه تقضي بأن تنفق الدولة إلى الحد الذي يؤمن فيه العمل المنتج لجميع القوى الإنسانية، باستثناء جزء ضئيل يجب أن لا يتجاوز 3%. وعلى الموازنة الإنسانية أن تؤمن الواردات اللازمة لهذا الإنفاق المتواصل سواء بزيادة معدلات الضرائب على المداخيل الكبيرة، زيادة من شأنها امتصاص ما يمكن ان يجمد في أيدي أصحابه، أو باللجوء إلى القروض.

4- الموازنة القومية والاقتصادية:Budget Economique National

تختلف الموازنة القومية أو الاقتصادية عن الموازنات الآنفة الذكر، بأنها موازنة الأمة بكاملها في حين ان الموازنات الأخرى هي موازنات حكومية فقط. وهي تشتمل إلى جانب موازنة الدولة، على موازنات الأشخاص المعنويين التابعين للقطاع العام وموازنات الأشخاص المعنويين التابعين للقطاع الخاص وموازنات الأفراد. وهي مجرد تقدير للواردات والنفقات بدون أن يحتاج هذا التقدير إلى تصديق السلطة التشريعية والإذن بالجباية والإنفاق.

وبتعبير آخر، ان موازنة الدولة هي جزء من الموازنة القومية أو الاقتصادية كما ان المحاسبة العمومية هي جزء من المحاسبة الوطنية.

ومن فوائد الموازنة الاقتصادية انها نقطة ارتكاز موازنة الدولة، حتى أنها تضع تحت تصرف هذه الأخيرة معلومات إحصائية لا غنى عنها لتنظيمها بشكل صحيح. وتدور هذه المعلومات بنوع خاص حول تطور الأوضاع الاقتصادية والاجتماعية، وحول نسبة الزيادة أو الانخفاض في المداخيل الزراعية والصناعية والتجارية وغيرها،

(1) المرجع نفسه ص 46.

كما تدور حول وجوه الإنفاق وتطور الحاجات. ولكل من هذه الأوضاع والاتجاهات اثر كبير في الموازنة العامة. فإذا أشارت المعلومات الإحصائية، مثلاً إلى انخفاض الدخل العقاري في الموازنة الاقتصادية بنسبة معينة، أدى ذلك إلى وجوب توقع انخفاض الواردات العقارية في موازنة الدولة. وإذا أشارت الموازنة الاقتصادية إلى ارتفاع حركة الاستيراد، أدى ذلك إلى وجوب تقدير واردات الجمارك في موازنة الدولة بما يتناسب وهذا الارتفاع[1].

وبهذا نكون قد رأينا خصائص الموازنة ومفهومها، ويبقى الإجابة عن الأسئلة التالية:

كيف نحضر الموازنة، وما هي المبادئ المتبعة في التحضير، ومن هي السلطة المكلفة بالتحضير، ومن هي سلطة الإقرار، وإعطاء الإذن بالجباية والإنفاق وكيف يتم تنفيذ الموازنة وأخيراً من يراقب تنفيذها.

(1) حسن عواضة، المالية العامة، مرجع سابق، ص 44.

الفصل الثاني
مبادئ تحضير الموازنة

وضعت العلوم المالية من أجل تنظيم الموازنة، مجموعة من المبادئ والقواعد التي بقيت ردحاً من الزمن موضع احترام الفقهاء. وكان خرق هذه المبادئ يؤدي إلى انتقاد رجال الحكم.

إلا أن هذه القواعد بدأت منذ الحرب العالمية الأولى تفقد من أهميتها شيئاً فشيئاً لأنها وضعت لمالية متواضعة لدولة محايدة غير تدخلية، فيما خص الاقتصاد والاجتماع. غير أن تطور الدولة بعد الربع الأول من القرن الماضي سار بخطى واسعة وأحدث آثاراً كبيرة في ماليتها، إلى أن كادت تنقلب على القواعد والمقاييس القديمة.

من هذه القواعد، مبادئ تحضير الموازنة التي لا يُنتقص بالفعل من قيمتها، رغم مرور السنين. سندرس هذه المبادئ ومواطن الشذوذ عليها وهي:

1 – مبدأ التوازن في الموازنة Equilibre budgétaire

2 – مبدأ الشمول Universalité budgétaire

3 – مبدأ الشيوع أو مبدأ عدم تخصيص الواردات Non affectation des recettes

4 – مبدأ وحدة الموازنة Unité budgétaire

5 – مبدأ سنوية الموازنة Annualité budgétaire

6 – مبدأ المصارحة في الموازنة La Sincérité budgétaire

المبحث الأول

مبدأ توازن الموازنة
Equilibre budgétaire

ليس لهذا المبدأ مفهوم واحد. فقد تغير مفهوم المالية العامة ودور الدولة في المجتمع. فقد شكل مبدأ توازن الموازنة مبدأ أساسياً ويقضي بأن يكون مجموع النفقات العامة مساوياً للإيرادات العامة العادية التي لا يدخل فيها القروض والوسائل النقدية ، وأن هناك مخاطر سواء في العجز أو في الفائض[1].

1 - مخاطر العجز في الموازنة:

عجز الموازنة يؤدي إلى الإفلاس. فإذا تم اللجوء إلى القروض من اجل تغطيته[2]، فالقروض تستتبع زيادة في الإنفاق من أجل تسديد أقساطها والفوائد ، على غرار ما حدث في فرنسا قبل الثورة. كذلك الأمر إذا تم اللجوء إلى الإصدار النقدي فإنه يؤدي إلى التضخم. فإذا حصل الإصدار النقدي دون أن يقابله زيادة في الإنتاج فإن ذلك سيؤدي إلى ارتفاع الأسعار، مقابل تدني في القوة الشرائية وزيادة الأسعار التي يتحمل عبئها ذوو الدخل المحدود.

(1) عبد اللطيف قطيش، الموازنة العامة للدولة، الحلبي، 2005، بيروت، ص، 112.

(2) فوزت فرحات – الاقتصاد المالي، دون دار نشر، بيروت ص 44: زيادة الدين العام تستوجب زيادة الضرائب.. والأخذ بالقرض العام لتمويل عجز الموازنة كمن يستدين من المرابين.

Couvrir le déficit par l'emprunt, C'est pratiquer la politique qui mène les fils des familles prodigues à la ruine par le recours aux usuriers.

2 - مخاطر الفائض في الموازنة:

الفائض أيضاً يؤدي إلى مخاطر. فالزيادة عن الحاجة في الواردات يؤدي إلى التبذير أو الإنفاق غير اللازم، أي أنه لا يشبع منفعة عامة. وهو يمثل زيادة في الاقتطاع الضريبي من الدخل الوطني القائم. وهذا يؤدي إلى حرمان الاقتصاد الوطني من موارد بحجم الفائض، الذي يستتبع تخفيضاً في المداخيل لدى المواطنين، وضعف القوة الشرائية وعرقلة الدورة الاقتصادية [1].

3 - مفهوم فكرة التوازن في الموازنة:

تتمثل في أمرين:

أ - انه ينبغي للدولة أن لا تسيء إلى النظام الاقتصادي الطبيعي وأن تدعه يعمل من تلقاء نفسه.

ب - أنه يجب على الدولة أن تكون الضامن لهذا النظام، فتوفر له عوامل الاستقرار داخلاً وخارجاً.

بعد الانتقال إلى الدولة التدخلية على أثر الأزمة الاقتصادية العالمية 1929، التي أظهرت ضعف النظام الليبرالي أمام الأزمات الاقتصادية، وأنه لا بد من تدخل الدولة لتوجيه الاقتصاد وتأمين الضمان الاجتماعي. لذلك اتجه الفكر الاقتصادي والمالي إلى تأمين التوازن في الحياة الاقتصادية كلها، وليس على تأمين التوازن في الموازنة فقط، وأن عجز الموازنة أصبح وسيلة للسياسة الاقتصادية في سياق نظرية الاقتصادي البريطاني John Maynard Keynes التي صاغها في كتابه " النظرية العامة في العمالة والفائدة والنقد" حيث انصب على دراسة البطالة وتأثيرها في إحداث الاختلال في التوازن الأساسي للمجتمع [2]. وقد عمد الرئيس الأميركي ف. روزفلت إلى تطبيق برنامجه المعروف بالخطة الجديدة (The New deal)، سنة 1933، والذي استخدم

---

(1) Duverger M., Finances publiques, P.U.F.Paris 1978, p.258.

(2) عبد اللطيف قطيش، الموازنة العامة للدولة، منشورات الحلبي، 2005، بيروت، ص.116.

عجز الموازنة في فترة كساد حادة لزيادة الطلب الكلي الفعلي، والوصول إلى نتيجة مرضية من العمالة [1].

4 - توازن الموازنة في الدولة الحديثة:

تختلف مسألة توازن الموازنة بين موازنة الدولة وموازنات أشخاص القانون العام فقاعدة التوازن تفرض نفسها على المؤسسات العامة، بخلاف ما هو عليه الحال بالنسبة للدولة. فالقروض لا تدخل في حساباتها على أنها إيرادات موازنة لذلك من الطبيعي أن يكون هناك عجز.

ساد احترام هذا المبدأ طويلاً ثم خرق هذا الاحترام مع بدايات القرن الماضي وقد تناولت معاهدة Maastricht[*] هذه المسألة، حيث حظرت أن يتجاوز العجز في موازنات الدول المشاركة فيها حدوداً معينة وقد أولت المادة 104 من المعاهدة، لجنة بروكسل مهمة التحقق من التزام الدول الأعضاء بموجب التوازن في الموازنة وفق ما هو متفق عليه [2].

5 - أنواع التوازن

أ - العجز في الموازنة والعجز في المالية العامة:

عجز الموازنة أقل أهمية من العجز في المالية العامة، الذي يضم إلى العجز في الموازنة العامة العجز لدى سائر أشخاص القانون العام(مؤسسات عامة، بلديات ، مشروعات تشارك بها الدولة...) وهذا الأولى بالاهتمام لأنه الأكبر ولا يكفي أن نوجد توازناً في الموازنة، في حين أن العجز كبير في المالية العامة. [3]

---

(1) المصدر نفسه، ص . 117.

(*) Maastricht مدنية هولندية، اجتمع فيها، 12 دولة أوروبية، أعضاء في الاتحاد الأوروبي، في السابع من شباط، العام 1994، وتم توقيع معاهدة تعاون اقتصادي (المرحلة الثالثة) حيث تم إقرار توحيد النقد الأوروبي واعتماد اليورو (Euro) كعملة موحدة.

(2) المصدر نفسه، ص. 118

(3) Ibid, p.213.

ب - التوازن في التقدير والتوازن في التنفيذ:

التوازن في التقدير يكون في مشروع قانون الموازنة المعدّ من قبل الحكومة وهو تقديري، قيمته في مدى قربه من الواقع، ولكنه مرتبط بالوضع الاقتصادي الذي يصعب تقديره مسبقاً.

أما عدم التوازن في تنفيذ الموازنة فهو بسبب الفرق بين الواقع والحقيقة، وغالباً ما يكون التنفيذ مختلفاً عن التقدير، سواء أكان العجز في تنفيذ الموازنة يتمثل في مشكلة مالية أو اقتصادية فإن هذه هي النتيجة التي يجب أخذها بالاعتبار دون سواها [1] . من هنا كانت الحاجة إلى اعتماد مبدأ جديد في تحضير الموازنة هو مبدأ المصارحة والشفافية الواجب اعتماده أثناء تحضير الموازنة.

ج - التوازن الحسابي والتوازن الحقيقي:

قد تلجأ الدولة إلى وسائل ملتوية لإظهار التوازن على المستوى الحسابي، كاستعجال دفع بعض الإيرادات(موازنة الاتصالات في لبنان) أو استئخار دفع بعض النفقات إلى السنة التالية، أو تحذف بعض النفقات لتدخلها في موازنة هيئة عامة أخرى. وهذه الوسائل تخرج عن مبدأ الشفافية والمصارحة الواجب اعتمادها في تحضير الموازنة.

د - التوازن في إطار الموازنات الدورية:

إن التوازن في إطار الموازنة العامة لا يكون في إطار كل موازنة سنوية على حدة وإنما ينبغي ان يتم في إطار الدورة الاقتصادية [2]. وبذلك نرى بأن التوازن الحسابي ليس سوى تغطية للعجز الحقيقي في الموازنة. وأشهر من نادى بهذه النظرية الاقتصادي الفرنسي. Laufenburger الذي رأى بأن التطور الاقتصادي يمر بدورات

---

(1) Philip. Finances publiques, 5e . édit. Cujas, Paris 1995, p.209.

(2) j. la ferrière et M. Waline, traité élémentaire de science et de législation financiers. L.G.D.j 1952, p.41.

تتعاقب فيها مراحل الازدهار والنمو التي تليها مراحل الانكماش، والأزمات وينبغي مراعاة تعاقب هذه المراحل بحيث يغطي الفائض في مرحلة الازدهار، العجز في مرحلة الانكماش فتتوازن الموازنات العامة في نهاية الدورة الاقتصادية.

6 - نظرية العجز المنتظم: Théorie du déficit systématique

نعود إلى الاختلاف بين المفهوم التقليدي للمالية العامة والمفهوم الحديث لها. حيث كانت تعتبر الموازنة العامة مستقلة ومنعزلة وأصبحت في صلب الحياة الاقتصادية والاجتماعية للأمة. وعليه فبدلاً من إيلاء الاهتمام بالتوازن المحض بين الواردات والنفقات، فإنهم يولون الاهتمام بالتوازن العام في الحياة الاقتصادية والاجتماعية التي ترتبط بها المالية العامة. لذلك يستخدم العجز في الموازنة العامة، للتخلص من العجز في الحياة الاقتصادية ، وفقاً لنظرية John Maynard Keynes في بناء نظريته حول العجز المنتظم [1].

توازن الموازنة في لبنان:

أكدت النصوص القانونية والأحكام الدستورية في لبنان على مبدأ توازن الموازنة العامة.

أولاً: في النصوص القانونية:

نصت المادة 16 من قانون المحاسبة العمومية على ما يلي:

"يجمع وزير المالية تقديرات النفقات، ويقابلها بتقديرات الواردات ، ويضع مشروع الموازنة بعد ان يؤمن التوازن بين قسميها.

وإذا جاوزت الاعتمادات المطلوبة ، الواردات المقدرة ، كان على وزير المالية ان يؤمن التوازن باقتراح ما يراه ضرورياً من التدابير التالية:

أ - تخفيض النفقات.

---

(1) Maurice Duverger, Institutions Financières, P.U.F, 1960, P.269.

ب - تغطية الفرق بمأخوذات من مال الاحتياط إذا كان ذلك ممكناً .

ج - إيجاد موارد جديدة."

ويستفاد من هذا النص القانوني ما يلي:

1 - ان تأمين التوازن في الموازنة العامة بين اعتمادات النفقات المطلوبة وتقدير الواردات هو المبدأ الأساسي في إعداد الموازنة.

2 - لحظ المشترع معالجة الخلل في التوازن إذا تجاوزت الاعتمادات المطلوبة الواردات المقدرة ولم يلحظ الحالة المعاكسة.

3 - يتبين من ترتيب التدابير لتأمين التوازن، إذا تجاوزت الاعتمادات المطلوبة الواردات المقدرة، أن تخفيض الفرق عبر مال الاحتياط يسبق اللجوء إلى ما هو خارج الإمكانيات المتوفرة لدى الخزينة إذا وجد. أي انه يجب استنفاد الوسائل العادية لتأمين التوازن قبل اللجوء إلى غيرها من الوسائل.

4 - ان التدبير المتعلق بإيجاد موارد جديدة جاء مطلقاً، بحيث يدخل في عدادها استحداث مطارح جديدة للضرائب والرسوم أو زيادة معدلات الضرائب والرسوم الموجودة بتاريخه إلى أن تأتي الموارد الاستثنائية كعلاج أخير لتأمين التوازن.

- بعد أن يكون وزير المالية قد أمن التوازن في مشروع الموازنة العامة على النحو المبين آنفاً فإنه:"لا يجوز إدخال أي زيادة على مشروع الموازنة أو مشاريع الاعتمادات الإضافية، خلال المناقشة بها في اللجنة النيابية المختصة وفي مجلس النواب ، الا بعد أخذ رأي وزارة المالية الخطي وموافقة مجلس الوزراء[1].

ثانياً: النصوص الدستورية

نصت المادة 84 من الدستور على ما يلي:

"ولا يجوز للمجلس ، من خلال المناقشة بالميزانية ، وبمشاريع الاعتمادات الإضافية ، أو الاستثنائية، أن يزيد الاعتمادات المقترحة عليه في مشروع الموازنة، أو

(1) المادة 1 من قانون المحاسبة العمومية.

في بقية المشاريع المذكورة ، سواء كان ذلك بصورة تعديل يدخله عليها، أو بطريقة الاقتراح.

ويلاحظ أن نص المادة 19 من قانون المحاسبة العمومية قد استعادت المادة 84 من الدستور لإغلال يد مجلس النواب عن الإخلال بتوازن الموازنة.

ثالثاً: من مراجعة الموازنات العامة من سنة 2000 -2004 نلاحظ

السنة	حجم الموازنة(مليار)	واردات استثنائية(مليار)	نسبة العجز
2000	8525	3090	%36,2
2001	9900	5000	%50,5
2002	9275	3775	%40,7
2003	8600	2125	%24,7
2004	9400	3000	%31,9

إن نسبة العجز تراوحت بين 50.5% في العام 2001 و 24.7 % في موازنة عام 2003 غير أن نسب العجز المبينة لا تدل على حقيقة العجز الفعلي للأسباب التالية:

1- انها نسب تقديرية تخضع للتبديل بسبب الاعتمادات الإضافية وبسبب عدم تحقق الضرائب والرسوم وجبايتها بحسب تقدير الموازنة.

2 - الإنفاق في كثير من الأحيان باللجوء إلى سلفات خزينة وهي لا تظهر بالموازنة.

3- يمكن إضافة نسب العجز في موازنات الأشخاص المعنويين ذوي الصفة العمومية لتحديد نسبة العجز الحقيقي وهو أمر فيه الكثير من الصعوبة لعدم توفر الإحصاءات اللازمة لهذا الأمر.

المبحث الثاني

مبدأ الشمول

Principe de l'universalité du budget

1 - مفهوم مبدأ الشمول:

ان مبدأ الشمول في الموازنة العامة هو شديد القرب من مبدأ وحدة الموازنة ويسهِّل درس توازن الموازنة فإذا كان مبدأ وحدة الموازنة يقضي بأن تكون جميع النفقات وجميع الواردات في مستند واحد. فإن مبدأ شمول الموازنة يقضي بأن تكون النفقات مفصولة عن الواردات وان تظهر بكاملها دون إنقاص.

هناك قاعدتان لتدوين واردات الخزينة ونفقاتها :قاعدة الصوافي وقاعدة الشمول:

فقاعدة الصوافي تقضي بأن يقيد في الموازنة صافي النفقات وصافي الواردات. فإذا قدر حاصل الضريبة على الدخل بستماية مليون ليرة لبنانية، وقدرت نفقات تحصيلها بمئة مليون ليرة ، كان المبلغ الواجب قيده في قسم الواردات من الموازنة خمسماية مليون ليرة.

وتقضي **قاعدة الشمول**، بأن تدون في الموازنة الأرقام غير الصافية للنفقات والواردات. ففي المثل أعلاه، يكون من الواجب أن تقيد في قسم الواردات حاصل ضريبة الدخل غير الصافي بكامله أي ستماية مليون ليرة ويقيد في قسم النفقات نفقات التحصيل المقدرة بمئة مليون ليرة.

وهكذا يمكن القول إن مبدأ الشمول يعتمد على الموازنة غير الصافية وانها تشتمل على جميع نفقات الدولة ووارداتها دون إنقاص أو اقتطاع. وقد سبقت قاعدة الصوافي تاريخياً قاعدة الشمول التي لم تظهر الا في أواخر القرن التاسع عشر وقد أخذت بها

فرنسا اعتباراً من العام 1923 وانكلترا اعتباراً من العام 1944 وتكاد تعم حالياً جميع الدول [1].

المفاضلة بين قاعدتي الشمول والصوافي

أ - ميزات وسيئات قاعدة الصوافي:

تتميز قاعدة الصوافي بالخصائص التالية:

انها تسهل سير المعاملات المالية وتختصر مراحلها. استناداً لهذه القاعدة يمكن لوزارة التربية مثلاً أن تستوفي رسوم تسجيل الطلاب من جهة وتنفقها على حاجاتها من جهة ثانية دون أن تجري المعاملات المالية القاضية بقيد هذه الرسوم في قسم الواردات وبفتح اعتمادات لها في قسم النفقات.

وكذلك، بوسع وزارة الزراعة ان تستعمل الأحطاب الناتجة عن الغابات لحاجات التدفئة بدون أن تلجأ إلى بيعها بالمزاد العلني وقيد قيمتها في قسم الواردات ، وفتح اعتماد لها في قسم النفقات لشراء الأحطاب عن طريق المناقصة.

ان الموازنات التي توضع على أساسها هي موازنات مصغرة لكونها لا تتضمن سوى الأرصدة الدائنة في قسم الواردات والأرصدة المدينة في قسم النفقات . كما ان هذه الموازنات تشير إلى الحاجات النهائية لكل إدارة عامة وإلى الواردات النهائية التي تجبى بواسطتها [2].

الا أن لهذه القاعدة سيئات تفوق الحسنات:

أ - فهي تحول دون تمكين المجلس النيابي من مراقبة الأموال العمومية مراقبة كاملة. فقيمة النفقات التي تحسم من الواردات كنفقات تحصيل ضريبة الدخل، تخرج

---

(1) L.philip .op.cit, p.199.
J-cl. Martinez, p. Dimalta, op.cit, p. 480.

(2) تم تطبيق قاعدة الصوافي من قبل وزير البحرية الفرنسي عندما صهر المدافع القديمة وأقام منها تمثالاً تخليداً لذكرى وزير البحرية السابق في عهد نابليون الثالث وكان عليه وفقاً لأحكام قاعدة الشمول ان يبيع المدافع القديمة بالمزاد العلني وان يودع ثمنها في خزينة الدولة ومن ثم بطلب فتح اعتماد بقيمتها في الموازنة العامة للغاية المذكورة.
Cl. Martinez et p. Dimalta, op.cit, p. 483.

عن رقابة السلطة التشريعية. وفي ذلك انتقاص من قيمة التصديق على الموازنة وبالتالي انتقاص من حق المجلس النيابي في الرقابة بحسب الدستور.

ب - **وهي تحمل على التبذير**: فالحكومات التي تضع موازناتها على أساس قاعدة الصوافي، تميل إلى زيادة تقدير النفقات التي تحسم من الواردات، وإلى تخفيض تقدير الواردات التي تحسم منها النفقات، كي تزيد إمكاناتها في الإنفاق. وفي كلا الحالتين لكي تتصرف بالفرق بين المبالغ الحقيقية والمبالغ المقدرة لزيادة الإنفاق في الوحدة التي ترتئيها.

ج – وهو يؤدي إلى البحث عن مصادر ملتوية للتمويل ما دامت غير خاضعة للإجازة أو للرقابة، كما حصل بالنسبة إلى ترميم قصر جوقه الشرف في فرنسا، من خلال جمع التبرعات لمشروع الترميم، دون إدخالها إلى الخزينة [1].

2 – ميزات قاعدة الشمول:

أ- **تؤمن بيان حقيقة الأوضاع المالية**: ذلك أن كلاً من الواردات والنفقات يقيد برمته في الجداول العائدة له دون أي حسم أو إغفال أو غموض ، على خلاف قاعدة الصوافي التي تخفي مبالغ كبيرة تحسم من الواردات أو النفقات. وهكذا تتمكن الحكومات كما يتمكن الباحثون، من دراسة إمكانات الدولة، ومنابع هذه الإمكانات، ودراسة أعبائها ومعرفة الوجوه الحقيقية التي تنفق من أجلها الواردات.

ب- **تؤمن حق مجلس النواب في تصديق الموازنة والإذن بها**: ذلك أن إدراج جميع الواردات والنفقات في صلب الموازنة، من شأنه تمكين مجلس النواب من ممارسة الحقوق التي أقرتها له الدساتير والقوانين. وهي تصديق الموازنة وإعطاء الإذن بالجباية والإنفاق. كما أن ذلك يسهل لمجلس النواب إجراء مراقبة دقيقة، لدى قطع الحساب السنوي ، حول صحة تنفيذ الموازنة، وما إذا كان التنفيذ جاء مطابقاً للإذن المعطى لها.

---

(1) فوزت فرحات، المالية العامة، ص 56

ج- **تحول دون التبذير الذي يرافق قاعدة الصوافي:** ذلك أن وجوه الإنفاق محددة، وكذلك المبالغ المخصصة لكل منها. ولا يجوز للحكومة أن تتصرف بأي مبلغ إضافي.

د - **تحول دون تخصيص واردات معينة لنفقات معينة:** فرسوم تسجيل الطلاب ، لا يجوز استعمالها لحاجات وزارة التربية، وثمن الأحطاب لحاجات وزارة الزراعة.

جميع هذه المبالغ يجب ان تذوب في مجموع واردات الدولة، التي عليها ان تمول مجموع نفقاتها.

3 - الشذوذ عن مبدأ الشمول:

ان تزايد وظائف الدولة وتدخلاتها الكثيرة في مختلف الحقول الاقتصادية والاجتماعية، سواء بتسلمها مشاريع جديدة صناعية وزراعية وتجارية، عن طريق نقلها من القطاع الخاص إلى القطاع العام، أو بإسهامها في هذه المشاريع عن طريق الشركات المختلطة، أدى إلى نشوء ظاهرتين جديدتين في موضوع شمول الموازنة.

الظاهرة الأولى:بنتيجة تطور مهام الدولة، تعددت موازناتها وتكاثرت حساباتها وتنوعت طبائع الأموال العمومية، وتشتت الأجهزة التي تديرها، وأصبح من الصعب فنياً، إخضاع جميع نشاطات الدولة إلى قاعدة الشمول في نطاق الموازنة العامة.

الظاهرة الثانية:بعد ان اتسع نطاق القطاع العام على حساب القطاع الخاص وتضخمت واردات الدولة ونفقاتها ، فأصبحت تمثل أحياناً ما يزيد عن ثلث نشاط الاقتصاد القومي، وكثرت منابع الإيراد [1] ووجوه الإنفاق، تبينت صوابية مبدأ الشمول واعتبر هذا المبدأ من الضوابط الأساسية للمالية العامة، والخروج عليه يجعلها تغرق في الفوضى [2] . هذا من الوجهة العامة، لكن رغم ذلك هناك حالات تشكل شذوذاً

---

(1) J. La ferrière, M. Waline, op.cit.p.93.

(2) نصت المادة 57 من القانون 1963/14969" تقيد الواردات المقبوضة برمتها في قسم الواردات من الموازنة" ونصت على عدم جواز عقد نفقة الا إذا توفر لها اعتماد في الموازنة واعتبرت المادة 112 ان الوزير مسؤول عن كل نفقة يعقدها متجاوزاً الاعتمادات المفتوحة لوزارته. هذه ←

على مبدأ الشمول وهي:

1 - الموازنات المستقلة:

هي موازنات بعض الإدارات التي تمنحها الدولة الشخصية المعنوية، (المؤسسات العامة، والبلديات).

أُحدثت هذه المؤسسات لتمكين بعض الإدارات العامة، بسبب طبيعتها كالجامعات والمتاحف... من الاضطلاع بمهامها، مالياً وإدارياً، بسهولة وسرعة، وفقاً لأنظمة خاصة بها.

ان ما يميز الموازنات المستقلة انها لا تعرض على تصديق السلطة التشريعية بل تقرها مجالس إدارة خاصة بها.

في بعض الدول تقترن هذه الموازنات ، بعد إقرارها من قبل مجالس الإدارة بتصديق وزارتي الوصاية والمالية. وفي البعض الآخر يقتضي إيداع نسخ عن هذه الموازنات السلطة التشريعية، على سبيل العلم.

أما مواطن الشذوذ عن مبدأ الشمول فكائن في الأمرين التاليين:

الأول:أن واردات هذه الموازنات ونفقاتها، لا تدرج في صلب الموازنة العامة.

الثاني:أن الموازنة العامة تشتمل على أرصدة من هذه الموازنات:

أ- أرصدة دائنة في حال وجود فيض في الموازنة المستقلة ويدون في قسم الواردات.

ب- أرصدة مدينة في حال وجود عجز في الموازنة المستقلة. ويفتح بقيمة هذا العجز اعتماد في قسم النفقات من الموازنة العامة، وهذا الوضع يكاد يسود معظم الموازنات المستقلة.

←

الأحكام القانونية تكرس مبدأ شمول الموازنة في قانون المحاسبة العمومية.

وفي لبنان ، كثرت في السنوات الأخيرة المؤسسات العامة وبالتالي الموازنات المستقلة.

2 - الموازنات الملحقة:يفهم بالموازنات الملحقة موازنات بعض الإدارات العامة التي تغلب عليها الصبغة التجارية أو الصناعية والتي يحسن أن تنظم لها موازنات خاصة لتعبر عن حقيقة نشاطها.

تمنح الإدارات التي تخصص بموازنات ملحقة ، الشخصية المعنوية، وتخضع هذه الموازنات لتصديق السلطة التشريعية أسوة بالموازنة العامة.

أما مواطن الشذوذ فيها عن مبدأ الشمول ، فكائن في أن وارداتها ونفقاتها غير مدرجة في صلب الموازنة العامة، وأن هذه الأخيرة ، لا تتضمن سوى أرصدتها الدائنة والمدينة ، شانها في ذلك شان الموازنات المستقلة. أما الموازنات الملحقة في لبنان : فهي موازنة الاتصالات ، موازنة اليانصيب الوطني، موازنة مكتب الحبوب والشمندر السكري.

3 - أموال المساهمات:درجت الحكومات على عدم إدخال الأموال التي تجمعها من الأفراد والهيئات عن طريق التبرع أو الاكتتاب ، للقيام بعمل ما كإنشاء مستشفى أو مدرسة، في قسم الواردات من الموازنة. كما درجت على إنفاقها بدون أن تفتح الاعتمادات اللازمة لها، لكي يجاز هذا الإنفاق من قبل السلطة التشريعية، الأمر الذي يشكل شذوذاً صريحاً على مبدأ الشمول.

عالج القانون اللبناني هذا الموضوع ، فنصت المادة 52 من قانون المحاسبة العمومية ، على أن: "تقبل بمرسوم يتخذ في مجلس الوزراء، الأموال التي يقدمها للدولة الأشخاص الحقيقيون والمعنويون، وتقيد في قسم الواردات من الموازنة. وإذا كانت لهذه الأموال وجهة إنفاق معينة، فتحت لها بالطريقة ذاتها اعتمادات بقيمتها في قسم النفقات".

لا بد من الإشارة إلى خلو هذه المادة من التطرق إلى الهبات والتبرعات العينية وكيف تقيد. لقد اعتمدت الدولة حلاً عملياً يقضي بقبول هذه الهبات بمرسوم يتخذ في مجلس الوزراء أسوة بالأموال النقدية، وتوقف عند هذا الحد، لذلك يفترض استكمال

النص في المادة (52) أعلاه.

4 - رواسب قاعدة الصوافي: يلاحظ في معظم الموازنات التي تعتمد في تنظيمها مبدأ الشمول ان ثمة بقايا من قاعدة الصوافي، لم تتمكن من التخلص منها. ففي لبنان تقتطع تعويضات القناصل الفخريين من واردات القنصلية ، ولا يحول إلى الخزينة، سوى الرصيد الصافي من هذه الواردات بعد حسم التعويضات(المادة 130 من القانون المنفذ بمرسوم 1306 تاريخ 1971/6/18).

المبحث الثالث

مبدأ الشيوع أو عدم تخصيص الإيرادات

La non-affectation des recettes

أ - مفهوم مبدأ الشيوع وميزاته

ان مبدأ الشيوع أو عدم تخصيص مورد معين لنفقة معينة، هو تتمة لمبدأ الشمول الذي يقضي بإدراج الواردات غير الصافية برمتها في قسم الواردات، والنفقات غير الصافية برمتها في قسم النفقات. ونتيجة لذلك تتألف الموازنة من كتلتين:كتلة الواردات وكتلة النفقات، اللتان يتألف كل منهما من عناصر عديدة، ومبدأ الشيوع يرمي إلى تحقيق استقلال كل من الكتلتين، وإلى تحظير التداخل بين عناصرهما. فلا يجوز مثلاً أن يخصص إيراد ضريبة الأملاك المبنية وهو أحد عناصر كتلة الواردات ، لأحد عناصر كتلة النفقات ، كبناء الأبنية الحكومية، او مساكن شعبية. وبالتالي لا يجوز تخصيص مورد معين لنفقة معينة، ولا يجوز بالتالي أن يربط المورد بالنفقة. إلا ان <u>الفصل بين الشمول والشيوع</u> هو الأصح، وينبغي إظهار التمايز بينهما.

1 - يقضي مبدأ الشمول بأن تقيد في الموازنة جميع النفقات والإيرادات دون مقاصة بينهما.

اما مبدأ الشيوع فيحظر استعمال بعض الإيرادات لتغطية بعض النفقات علماً بان كليهما مقيد في الموازنة.

2 - مبدأ الشمول يحظر إجراء المقاصة الحسابية بين الإيرادات والنفقات أما مبدأ الشيوع فيحظر إقامة صلة قانونية بين بعض الإيرادات وبعض النفقات.

3 - مبدأ الشمول ينطبق على الإيرادات والنفقات جميعاً ، أما مبدأ الشيوع فينطبق

على الواردات فقط.

4 - مبدأ الشمول مبدأ قانوني نصت عليه قوانين المحاسبة العمومية، اما مبدأ الشيوع فهو في الأصل مبدأ عرفي ثم كرس لاحقاً في بعض النصوص القانونية.

وتظهر حسنات مبدأ الشيوع عندما تتم مقارنته بقاعدة تخصيص الإيرادات، وهي المبررات للأخذ بمبدأ الشيوع:

1 - في حال تخصيص إيراد معين لنفقة معينة، قد يحصل ما يحول دون دخول الإيراد أو يؤخره ، أو أن يكون هذا الإيراد غير كافٍ لتغطية النفقة التي خصص لها. وعندئذ يتوقف الإنفاق جزئياً أو كلياً وتتضرر المصلحة العامة. أما في حال اعتماد قاعدة عدم التخصيص، فإن النفقة تؤخذ من مجموع الإيرادات ولا تتضرر المصلحة العامة.

2 - وثمة سيئة أخرى لقاعدة التخصيص، وهي أن النفقة تقاس وتحدد بالإيراد المخصص لها، إذ لا يجوز الإنفاق إلا من أصل هذا الإيراد. في حين أن المبادئ المالية العامة تعطي أولوية للنفقات على الواردات ، بمعنى ان الحاجات العامة تقدر أولاً ثم بعد ذلك يعمد إلى تأمين الواردات اللازمة لتغطية هذه الحاجات.

3 - ان قاعدة التخصيص تحمل على التبذير عندما تفيض الإيرادات المخصصة للنفقة عن الحاجة الحقيقية لها.

4 - تعبر النفقات العامة عن الإرادة السيادية في الدولة، مما يجعلها على قدم المساواة فيما بينها ، فلا يصح والحالة هذه، أن يميز بعض أنواع النفقات بتأمين الواردات اللازمة لها، في حين يبقى البعض الآخر عرضة للمساومات الجزافية لتأمين الواردات لها، فيجري تفضيل بعض النفقات على أخرى خلافاً للمساواة في الأصل.

5 - يؤدي التخصيص إلى طرح وحدة مفهوم الدولة على بساط البحث من الوجهة السياسية. فالدولة كيان سياسي موحد جامع. وما يتوفر لها من موارد ينبغي أن تكون موارد مشتركة، لتحقيق المنفعة العامة. ففي الخزينة تتجمع الموارد ومنها تغطى النفقات في وجهاتها المختلفة.

6 - إذا كان تخصيص مورد معين، لتغطية نفقة مرفق عام معين، يؤدي إلى تشجيع المستفيدين من هذا المرفق على دفع التكاليف الضريبية، غير انه يؤدي في الوقت ذاته

إلى إحجام غير المستفيدين من هذا المرفق، عن دفع التكاليف الضريبية وعلى ذلك فإن اتباع مبدأ الشيوع يؤدي إلى تلافي هذه المحاذير[1].

ب - الشذوذ على مبدأ الشيوع:

بالرغم من ارتكاز مبدأ الشيوع على أسس سليمة معترف بها، تكاثرت حالات الشذوذ عنه في أغلبية البلدان حتى أصبح هذا الأمر مألوفاً. ومن حالات الشذوذ ما يرد إلى أوضاع عامة فرضها تطور مفهوم الدولة، ومنها ما يشكل أوضاعاً خاصة تتعلق ببلد دون آخر.

1 - الحالات ذات الطابع العام

أ - تخصيص بعض الواردات لغايات اقتصادية واجتماعية:على أثر تدخل الدولة في الشؤون الاقتصادية والاجتماعية، ظهرت حاجتها إلى مزيد من الواردات. وبما أن فرض ضرائب جديدة يصطدم بأشد الصعوبات، كان على الحكومات ان تبرر هذه الضرائب بالخدمات التي تنوي القيام بها. وغالباً ما اضطرت إلى تخصيص الضرائب الجديدة للنفقة المرتقبة، باعتبار ان هذا التخصيص يراعي نفسية المكلِّف ويساعد على تقبل زيادة الضغط الضريبي. من هنا كان تخصيص واردات معينة لتأمين ضمانات اجتماعية للمواطنين أو لتحسين الإنتاج الوطني.

ب - تخصيص بعض الواردات لتسديد الدين العام:كثيراً ما تلجأ الدولة إلى الاقتراض، بعد أن قصَّرت حصيلة الضرائب عن تغطية الأعباء العامة بكاملها. ولما كان المواطنون يخشون عدم إمكانية الدولة من التسديد، وكان يُخشى أن لا يُقبلوا الإقبال الكافي على الاكتتاب، اضطرت الدولة تشجيعاً لهم وتأميناً لأموالهم، الى تخصيص بعض واردات الموازنة لتسديد المبالغ المقترحة وفوائدها. وما يصح في القروض الداخلية يصح في القروض الخارجية من دول أجنبية ومؤسسات مالية دولية.

ج - تخصيص بعض الواردات لمؤسسات عامة، ذات شخصية معنوية ، من أجل

(1) عبد اللطيف قطيش، الموازنة العامة للدولة، مرجع سابق ص 108.

تمكينها من الاضطلاع بأعبائها ، خُصصت لها في بعض الأحيان واردات معينة.

د - **تخصيص أموال المساهمات والهبات والوصايا لغايات مختلفة:** قد يساهم الأفراد والهيئات العامة والخاصة بأعباء الدولة للقيام بعمل اجتماعي أو ثقافي سواء بالاكتتاب أو التبرع أو الهبة. وكثيراً ما تكون المساهمة مشروطة كأن يفرض المساهم على الدولة بمقابلها، بناء مستشفى أو مدرسة أو متحف ، ولا مفر هنا من احترام شروط المساهمة، والإنفاق في سبيل الغاية التي أعطيت من أجلها، وإلا كان عملها غير قانوني، فضلاً عن أنه لا يشجع المواطنين على المساهمة. وقد لحظ قانون المحاسبة العمومية في المادة 52 ما يلي:"تقبل بمرسوم يتخذ في مجلس الوزراء ، الأموال التي يقدمها للدولة، الأشخاص المعنويون والحقيقيون وتقيد في قسم الواردات من الموازنة.

وإذا كانت لهذه الأموال وجهة إنفاق معينة، فتح لها بالطريقة نفسها اعتماد بقيمتها في قسم النفقات".

2 - الحالات ذات الطابع الخاص:

أ - **تخصيص بعض الواردات لنفقات ذات صلة بها:** تعمد بعض البلدان إلى إضافة نسب معينة على الضريبة والرسوم لتغطية نفقات ذات صلة بالموارد المتأتية من هذه المطارح، كإضافة نسبة معينة على رسوم التبغ والتنباك، لمعالجة أمراض سرطان الرئة، أو محاربة الاتجار بالمخدرات ، أو إضافة نسبة معينة على المشروبات الروحية لمعالجة الإدمان وآثاره. وفي لبنان تجبى مبالغ معينة إلى جانب الرسوم المدرسية لتغطية النفقات النثرية في المدارس الرسمية.

ب - **تخصيص بعض الواردات لصالح البلديات:** يتم اقتطاع نسبة معينة من بعض الواردات المحصلة لصالح البلديات:

فقد نصت الفقرة الثانية من المادة 23 من القانون رقم 282 تاريخ 1993/12/30 (تعديل بعض أحكام ضريبة الدخل) على أن تتولى مديرية الخزينة في وزارة المالية سنوياً اقتطاع نسبة 10% لصالح البلديات من المبالغ المحصلة بصورة نهائية لحساب ضريبة الدخل.

كما نصت المادة 18 من القانون رقم 384 تاريخ 1994/8/24 (تعديل بعض أحكام

قانون رسم الانتقال) على أن تتولى مديرية الخزينة في وزارة المالية سنوياً اقتطاع نسبة 10% لصالح البلديات من مجموع المبالغ المحصلة بصورة نهائية لحساب رسم الانتقال.

كما نصت المادة 57 من قانون ضريبة الأملاك المبنية(المعدلة بموجب المادة 39 من قانون موازنة العام 2001) على أن يقتطع مباشرة من مستند التكليف،25% من مجموع التحصيلات النهائية لضريبة الأملاك المبنية النسبية ، للعقارات الواقعة ضمن نطاق البلديات، لصالح الصندوق البلدي المستقل على ان توزع وفقاً للأصول.

ج - تخصيص واردات المرافق ذات الموازنات الملحقة والمستقلة:ثم تخصيص الواردات المتأتية من نشاط هذه المرافق لتغطية نفقاتها وبهذا المعنى تشكل الموازنات الملحقة والمستقلة استثناء على مبدأ الشيوع في الموازنة العامة.

د - تخصيص الواردات البلدية في النطاق الجغرافي للبلدية:اذا كان البحث جارياً على الاستثناءات الحاصلة على مبدأ الشيوع ، كأحد مبادئ الموازنة العامة في الدولة، فإن الموازنات البلدية تعتبر برأينا خروجاً على مبدأ الشيوع من حيث أنها تخصص إيراداتها للإنفاق في نطاقها البلدي، ومن وجهة النظر هذه فإن البلدية كأحد أشكال اللامركزية الإقليمية في الدولة، تقابل المؤسسات العامة، أحد أشكال اللامركزية المرفقية فيها.

هـ. الأموال المقدمة للدولة مشروطة بوجهة إنفاق معينة:

لحظ قانون المحاسبة العمومية في لبنان، بنص المادة 52: كما ورد سابقاً،" تقبل بمرسوم يتخذ في مجلس الوزراء الأموال التي يقدمها للدولة، الأشخاص المعنويون والحقيقيون وتقيد في قسم الواردات من الخزينة. وإذا كانت لهذه الأموال وجهة إنفاق معينة، فتحت لها بالطريقة نفسها، اعتمادات بقيمتها في قسم النفقات"

وتتعدد الجهات التي تقدم أموالاً مشروطة بوجهة إنفاق معينة من جهات داخلية أو خارجية لمواجهة أعباء وأحداث مختلفة [1].

---

(1) عبد اللطيف قطيش، الموازنة العامة للدولة، مرجع سابق، ص 111.

المبحث الرابع

مبدأ وحدة الموازنة

Principe de l'unité budgétaire

1- مفهوم وحدة الموازنة:

يقضي مبدأ الوحدة بأن تثبت نفقات الدولة وارداتها في سند واحد، بحيث يكون للدولة الواحدة موازنة واحدة أياً كانت منابع الواردات، وأيًّا كانت وجوه الإنفاق. وللوحدة معنيان: الأول توحيد كل من كتلتي النفقات والواردات في الحقل المخصص له، والثاني توحيد الكتلتين في كتاب واحد.

اما الغاية من التوحيد فهي التنظيم والوضوح، وبالتالي تمكين السلطتين التنفيذية والتشريعية والمواطنين أيضاً، من تكوين فكرة صحيحة وسريعة عن نشاط الدولة وعن مدى تعادل أعبائها وإمكاناتها.

أ- ان مبدأ وحدة الموازنة ليس قاعدة دستورية ولم يكن قاعدة قانونية من قبل في فرنسا[1]، إلى أن صدر القرار التنظيمي ordonnance بتاريخ 1959/1/2، فنصت الفقرة الأولى من المادة 8 منه على ما يلي: «تدرج جميع الواردات وجميع النفقات في حساب واحد، يدعى الموازنة العامة»[2].

وكذلك الأمر في لبنان، لم ينص الدستور على هذا المبدأ، ولا نص عليه قانون

(1) P.M. Gaudmet – Précis de finances publiques, T1, Ed. Mont chrétien. 1970, p. 283

(2) J. Laferrière et M. Waline , Trait élémentaire de science et de Législation financière, L.G.D j 1952, p.45

المحاسبة العمومية، أو أي قانون آخر. بل أن قانون المحاسبة العمومية في لبنان أجاز تعدد الموازنات وذلك في المادة السادسة منه التي نصت على الموازنات الملحقة والموازنات الاستثنائية، إضافة إلى الموازنة العامة للدولة، على أن تحدث تلك الموازنات بقانون خاص.

ب- ان الالتزام بمبدأ وحدة الموازنة التزاماً دقيقاً يبدو عسيراً على التحقيق. فإذا كانت الغاية هي تقديم صورة شاملة عن الوضع المالي للدولة، فمن المنطقي أن يؤدي التقيد بمبدأ وحدة الموازنة إلى إعداد وثيقة واحدة تتيح الاطلاع على مجمل وضع المالية العامة.

ج- ان مبدأ وحدة الموازنة، بمفهومه الحصري التقليدي، يقضي بأن لا يكون للشخص العام الواحد ولاسيما الدولة ، سوى موازنة واحدة تحتويها وثيقة واحدة. كما أن تعدد حسابات الدولة أو تعدد موازناتها وورودها في صكوك مختلفة، متباينة، يغرق الأوضاع المالية في الفوضى، ويحول دون معرفة حقيقتها، وبالتالي يصعب إجراء الرقابة عليها. من هنا نشأت الحاجة إلى مبدأ وحدة الموازنة.

غير أن لهذا المبدأ خصوماً، يرجحون عليه مبدأ تعدد الموازنات، الذي يقضي بان توضع لكل من الإدارات والمؤسسات العامة موازنة خاصة بها. وذلك بهدف معرفة أوضاع كل إدارة على حدة.

2- المفاضلة بين التوحيد والتعدد:

أ- يقول أنصار تعدد الموازنات ان تنظيم موازنة خاصة لكل إدارة أو مشروع من شأنه معرفة الكلفة الحقيقية له. وفي ضوء هذه المعرفة تقرر الدولة إما الاستمرار فيه، وإما الاستغناء عنه، واما إدخال بعض التعديلات عليه.

ويقول هؤلاء، أن ما يبرر تعدد الموازنات، الاختلاف في طبيعة بعض الواردات والنفقات. فما يصلح إدراجه منها في موازنة عادية، لا يصلح لموازنة استثنائية. فالموارد منها ما هو متكرر، مستقر، كالضرائب العادية، ومنها ما هو طارئ كالقروض. وكذلك النفقات منها ما هو مخصص لسير الإدارات العامة، ومنها ما هو مؤقت أو

استثنائي للقيام بمشاريع إنشائية. ان هذا التباين في طبيعة الأموال العامة، يحمل على تنظيم موازنات متعددة يتضمن كل منها نوعاً من هذه الأموال.

2- يقول أنصار وحدة الموازنة أنها تؤمن الوضوح والشفافية، على خلاف قاعدة التعدد التي يصعب معها معرفة حقيقة الأوضاع المالية، نظراً لتشتتها، لاسيما أنه كثيراً ما تنعكس على الموازنة العامة نتائج الموازنات الأخرى، كأن تتحمل الموازنة العامة عجزها أو تستفيد من فيضها.

ومن مبررات قاعدة الوحدة أيضاً أنها أكثر دقة من قاعدة التعدد لجهة ضبط قيد الواردات والنفقات: ففي قاعدة التعدد يتسع المجال لتضمين موازنات بعض المؤسسات أو الإدارات أو الموازنات الاستثنائية نفقات عادية كان يجب ان تتضمنها الموازنات العامة. وكثيراً ما تلجأ الحكومات إلى مثل هذه التدابير عندما يصعب عليها تأمين تعادل الموازنة العامة فتبعد عنها بعض النفقات أو تضيف إليها بعض الواردات [1]

وليس ذلك ممكناً في حال اعتماد قاعدة وحدة الموازنة حيث تنصهر في مستند واحد جميع الواردات والنفقات.

3- المقارنة بين مبدأ الوحدة ومبدأ الشمول:

ان الغاية لكل من مبدأي الوحدة والشمول تكاد تكون واحدة، وهي تنظيم موازنة واضحة، تمكن السلطة التشريعية من تكوين فكرة شاملة عن مجموع أعباء الدولة ووارداتها وعن تفاصيل هذه الاعباء والواردات، مفسحة المجال أمام السلطة التشريعية لإجراء الرقابة المنشودة عليها. وعلى الرغم من وجه الشبه بين المبدأين، لا تزال بينهما بعض الفوارق الفنية وأهمها:

أ- يقضي مبدأ الشمول بأن يثبت في الموازنة جميع النفقات وجميع الواردات غير الصافية، بدون إغفال أو مقاصة بين حقلي النفقات والواردات ولا يتطرق مبدأ الشمول إلى قضية توحيد النفقات والواردات في موازنة واحدة أو تركها موزعة بين عدة

(1) L.Philip, op.cit, p.194.

موازنات، ذلك أنه يمكن مراعاة قاعدة الشمول في نطاق كل من قاعدتي التعدد والتوحيد.

كما يتوخى مبدأ الوحدة جمع النفقات والواردات في صك واحد، غير أنه لا يتطرق إلى كيفية قيد الواردات والنفقات، وما إذا كان يقتضي أن تتبع في هذا القيد قاعدة الشمول أو قاعدة الصوافي، ذلك أنه يمكن مراعاة مبدأ الوحدة في نطاق كل من هاتين القاعدتين.

من هنا القول بأن المبدأين يتكاملان ولو روعي في تنظيم الموازنة أحدهما دون الآخر لكانت الموازنة عرجاء.

ب- يرمي مبدأ الشمول إلى تأمين حق السلطة التشريعية في حقل الموازنة ولاسيما حق الاطلاع عليها إطلاعاً كاملاً، وحق الإذن بالجباية والإنفاق وحق المراقبة. ويحظر هذا المبدأ إخفاء أي من عناصر كتلتي الواردات والنفقات. أما مبدأ الوحدة فيرمي إلى توحيد الأعباء، والواردات ليسهل على السلطة التشريعية أمر التمرس بحقوقها.

4- الشذوذ عن مبدأ الوحدة:

بقي مبدأ الوحدة محترماً حتى الحرب العالمية الأولى، حيث كان أمر تطبيقه ميسوراً لعدم تضخم النفقات العامة وتنوعها كما هي اليوم. ثم اتسع الشذوذ عن مبدأ الوحدة خلال الحرب العالمية الثانية وتكاثرت أنواع الموازنات من عامة ومستقلة واستثنائية وغيرها. ولا يزال نطاق الشذوذ يزداد اتساعاً مما حمل Duverger [1] على القول: «بالواقع ان مبدأ الوحدة قد لاقى حتفه ولا يؤمل ان تقوم له قائمة بعد».

ومن مبررات هذا الشذوذ، ان مبدأ الوحدة لم يعد صالحاً للدولة الحديثة التي أصبحت تتعاطى في شتى الشؤون الإدارية والاجتماعية والاقتصادية، فتتدخل في القطاع الخاص، سواء بالتأميم أو بالمساهمة أو بالتوجيه مما أدى إلى تعدد طبائع

---

(1) Duverger M., Finaces publiques, P.U.F, Paris 1978, p.123

الواردات والنفقات تعدداً يستحيل معه التوحيد.

أما مواطن الشذوذ عن مبدأ الوحدة فهي:

أ- الموازنات الملحقة: Les budgets annexes

سميت كذلك لأنها في الأصل ملتصقة بالموازنات العامة، يصدق عليها مجلس النواب وعلى الموازنة العامة في وقت واحد. لذلك لا تعتبر شذوذاً بالمعنى الصحيح عن مبدأ الوحدة. فهي تضاف إلى الموازنة العامة بدل أن تذوب فيها.

الموازنات الملحقة في لبنان:

أهم الموازنات الملحقة في لبنان هي: الاتصالات، اليانصيب الوطني، مكتب الحبوب والشمندر السكري. وكان شذوذها عن مبدأ الوحدة حتى عام 1960 صارخاً حيث ينظم كل منها على حدة، ويقدم إلى السلطة التشريعية في مواعيد مختلفة، حتى أن تبويب النفقات والواردات لم يكن واحداً.

اما منذ عام 1961 فقد أمكن كخطوة أولى، توحيد هذه الموازنات مع الموازنة العامة توحيداً مادياً وأصبح كتاب الموازنة يدعى الموازنة العامة والموازنات الملحقة. وأحدث هذا الارتباط في نهاية الأمر جمع نفقات الموازنة العامة والملحقة وارداتها في أرقام جامعة. وفي موازنة 1962، حيث تمت الوحدة بين الموازنة العامة والملحقة بأن شكلت كتاباً واحداً وقانوناً واحداً.

وفي موازنتي 1963 و1964 قطعت حسابات الاعتمادات المفتوحة سابقاً خارج الموازنة، ونقلت رصائدها إلى الأجزاء المختصة من الموازنة العامة. ويبقى خطوة أخيرة ستأتي يوماً بإلغاء الشخصية المالية لهذه الموازنات وتذويبها في الموازنة العامة لأنها الأفضل.

ب- الموازنات المستقلة: Les budgets autonomies

تشكل هذه الموازنات شذوذاً على مبدأ الشمول باعتبار أن موازناتها لا تعرض على السلطة التشريعية، وأن علاقتها بالموازنة العامة تقتصر على رصائدها الدائنة أو المدينة. وهي بذلك تشكل شذوذاً عن مبدأ الوحدة لكونها تنظم في بيانات منفصلة عن الموازنة العامة، ويرتبط وجود الموازنات المستقلة بتطور الدولة الحديثة التي أصبحت

تدخلية تمارس أنشطة صناعية وتجارية كانت مقتصرة في الماضي على الأفراد.

لذلك دعت الضرورة إلى عدم تطبيق الأصول المالية العادية على المؤسسات الصناعية والتجارية التي تنشئها الدولة لهذه الغاية. من هنا كانت فكرة الموازنات المستقلة الخاصة بهذه المؤسسات والتي تتميز بما يلي:

1 – أنها توضع لمؤسسات عامة ذات شخصية معنوية.(مؤسسة كهرباء لبنان، مصلحة مياه بيروت، مصالح المياه في المناطق، الجامعة اللبنانية)...

2 – يقتطع سنوياً من واردات الاستثمار المبالغ اللازمة لإيجاد مال احتياط وتأمين استهلاك التجهيزات.

3 – إن واردات المؤسسة العامة تنفق على حاجاتها الخاصة.

4 – لا تعرض الموازنات المستقلة على السلطة التشريعية بل تقررها مجالس إدارتها وتعرض على تصديق وزارة الوصاية ووزارة المالية (المرسوم الاشتراعي6474/ 1967) والمرسوم 1973/4517).

ج- الموازنات الاستثنائية:Les Budgets extraordinaires

درجت العادة في معظم الدول على تخصيص موازنة للنفقات والواردات العادية تدعى الموازنة العادية، وموازنة للنفقات والواردات الاستثنائية وتدعى الموازنة الاستثنائية. واتسع أمر الموازنات الاستثنائية حتى أصبح يشمل جميع المشاريع التي تستدعي نفقات لا تدخل في نطاق النفقات العادية السنوية، وقد اتسمت الموازنات الاستثنائية بالصفات التالية:

1 – إذا كانت نفقاتها استثنائية فمواردها استثنائية كذلك، إذ أنها تغطى بالقروض أو من مال الاحتياط.

2 – إنها وان كانت تعرض على تصديق السلطة التشريعية، غير أنها تعرض بمفردها وبمعزل عن الموازنة العامة.

3 – إنها لا تخضع لمبدأ سنوية الموازنة، فلا تسقط اعتماداتها أو أرصدتها بانقضاء السنة وإنما تبقى قائمة حتى نفاذها.

4 – إنها نوع من تخصيص الواردات لنفقة معينة، فهي تشكل بذلك خروجاً على

مبدأ الشيوع في الموازنة.

تتميز هذه الموازنات بأهدافها الاقتصادية والاجتماعية، فهي ترمي إلى التعمير بعد الحرب، أو إلى إعادة التجهيز للبنى التحتية... وتتميز بكونها منفصلة عن الموازنة العامة العادية وتنظم في مستند مستقل عنها وتشكل شذوذاً عن قاعدة الوحدة.

أما ما يؤيد استقلال هذه الموازنات، فهو أنها ذات واردات طارئة غير عادية، لا يجوز تضمينها الموازنة العامة، وأنها تسمح عن طريق الاقتراض بإشراك الأجيال القادمة في تحمل أعباء هذه المشاريع.

إن النظرة إلى الموازنات الاستثنائية تغيرت، وهناك من يذهب إلى القول أنه لم يعد من الجائز التحدث عن نفقات وواردات استثنائية في حين تتكرر كل سنة. كما أنه لا يجوز تحميل الأجيال المقبلة أعباء مشاريع هي وليدة الحاجة الراهنة، خاصة وأنه سيكون لهذه الأجيال حاجات وأعباء أخرى [1].

لذلك اتجهت معظم الدول ناحية العزوف عن الموازنات الاستثنائية وأخذت بنهج جديد، يقضي بتقسيم الموازنة العامة إلى قسمين رئيسين: يتضمن الأول منها النفقات العادية، ويتضمن القسم الثاني نفقات المشاريع الإنشائية الكبرى.

فيما يتعلق بالموازنة العامة اللبنانية، فإن الجزء الثاني ب، خصص للنفقات الإنشائية أو لقوانين البرامج التي تمول من مال الاحتياط أو من القروض العادية ولكن بدون أن يؤدي ذلك إلى الخروج عن مبدأ الوحدة.

4- الحسابات الخصوصية في الخزينة خارج الموازنة: Comptes spéciaux du trésor

هي حسابات ذات واردات ونفقات خاصة، لا تدخل في واردات الموازنة ونفقاتها، وبالتالي لا تعرض على تصديق السلطة التشريعية. ومن الأمثلة حساب الكفالات التي يؤديها أمناء الصناديق والجباة والمحتسبون لدى مباشرة أعمالهم، وحساب الأمانات وحساب السلف وغيرها. إن واردات هذه الحسابات ليست مداخيل

(1) Lafferière J, et Waline M, traité élémentaire de sciences et de législation financiers, L.G.D.J.Paris 1952 p.46.

نهائية ونفقاتها ليست نفقات نهائية وبالتالي لا تحتاج للدخول في الموازنة.

والحسابات الخصوصية على نوعين: الأول الحسابات الدائنة التي تسبق وارداتها النفقات كحساب الكفالات. والثاني الحسابات المدينة التي تسبق نفقاتها وارداتها كحساب السلفات. الأولى لا تشكل مشكلة، اما الحسابات المدينة فيحصل الإنفاق قبل وجود الإيراد والذي كثيراً ما يتحقق. وهذا الأمر يوقع الحسابات الخصوصية بالعجز.

لذلك تلجأ الحكومة إلى تخصيص اعتمادات لهذه الغاية. وهكذا تكون الحسابات الخصوصية قد استعملت لإنفاق مبالغ كبيرة خارج الموازنة وخارج رقابة السلطة التشريعية، وهذا شذوذ على مبدأ الوحدة. ولذلك فقد عمدت الحكومات في فرنسا أحياناً إلى التهرب من مواجهة السلطة التشريعية، بفتح حسابات خصوصية باسم المشاريع التي تنوي القيام بها، وغذتها بالأموال المطلوبة على شكل سلفات، على أن يجري تسديدها من إيرادات وهمية غير محققة الحصول، مما عد خروجاً على مبدأ وحدة الموازنة وتعرضت الدولة لانتقادات عنيفة فجرى ضبطها وتحديد الشروط التي ينبغي توافرها لفتح حسابات خصوصية في الخزينة [1].

<u>الحسابات الخصوصية في لبنان:</u> أما في لبنان فإن فتح الحسابات الخصوصية في الخزينة لا يخضع لأية شروط ويصدر بقرار من وزير المالية. وتأخذ أسماء مختلفة منها: الأموال المودعة ويزيد عددها على خمسين حساباً، نذكر منها ما يعود للمؤسسات العامة البلديات والصناديق المستقلة ومنها الحسابات الخصوصية كالحسابات العائدة للتعليم المهني والتقني، وللدفاع المدني، والحساب المؤقت للهبات والتبرعات، ومنها حساب الأمانات وحساب التأمينات والكفالات والسلفات والموازنات الملحقة.

وكثيراً ما استخدم استعمال سلفات الخزينة وليس سلفات الموازنة لمد المؤسسات العامة ولا سيما مؤسسة كهرباء لبنان بما يلزم من أموال، على مدى

---

(1) J. la ferrière, M.waline, op.cit.p.53.

عشرات السنين، بعدما لحق بها من أضرار طالت معامل الإنتاج، وخطوط النقل، والتوزيع، بنتيجة الأحداث، وتعطلت أجهزة الجباية عن العمل. ثم أنها ما تزال تعاني من العجز المالي حتى اليوم. وتكفلت الخزينة بتغطيته، فانعكس ذلك عبئاً على الموازنة. وكذلك لمد البلديات بالأموال لتغطية احتياجاتها الأساسية كرواتب المستخدمين فيها والقيام بالمهام المطلوبة منها بعد أن تصرفت الدولة بعائداتها وحصصها من الضرائب والرسوم التي تجبيها الدولة لحسابها فاختلط الأمر بما لها وما عليها، مما جعل معرفة الوضع الحقيقي للخزينة أكثر صعوبة من هذه الناحية.

المبحث الخامس

مبدأ سنوية الموازنة

Principe de l’annualité budgétaire

أ - مفهوم المبدأ

يقضي مبدأ السنوية بأن توضع الموازنة لمدة سنة. وقد جاء نص القانون اللبناني ليحدده بسنة مقبلة. أي أن تصديق السلطة التشريعية ينتهي مفعوله بانتهاء السنة. ويكون على السلطة التنفيذية عندئذ أن تعود إلى السلطة التشريعية لإقرار موازنة جديدة، للسنة المقبلة. وقاعدة السنوية قديمة جداً حيث أصبحت مبدأً عاماً 1814 واستقرت في العقول لدرجة الاقتناع، أما الأسس لاعتماد مدة السنة فهي:

1 - من الناحية الفنية:

ان وضع الموازنة لمدة أقل من سنة لـ 3 أو 6 أشهر يؤدي إلى تباين شديد بين الموازنات في السنة الواحدة. فالسنة أربعة فصول وبالتالي مواسم مختلفة اقتصادياً. يضاف إلى ذلك أن مدة 3 أو 6 أشهر لا تعتبر كافية لتحقيق المشاريع التي أرصدت لها الاعتمادات في الموازنة. كما أن قِصَر المدة يجعل السلطة التنفيذية منهمكة بصورة مستمرة في أمر إعداد الموازنة ، والسلطة التشريعية في أمر التصديق عليها.

كما أن وضع موازنة لسنتين أو 3 سنوات يجعل تقديرات الموازنة بعيدة عن الواقع إذ يصعب التنبؤ عن كيفية تطور الأوضاع الاقتصادية من ازدهار أو انكفاء.

أما اختيار مدة السنة فيمتاز من الناحية الفنية، بأن السنة الواحدة تتضمن أربعة فصول، وان السنة القادمة ملتصقة بالسنة الجارية، الأمر الذي يجعل التقدير أكثر انطباقاً على الحقيقة والواقع.

2 - من الناحية السياسية:

ساد الاعتقاد قديماً بأن إقرار مبدأ سنوية الموازنة من قبل ممثلي الشعب هو تدبير يقصد منه النيل من الحكومة. وقد فسر تاريخياً بأنه ينطوي على عدم الثقة بها. وتطور هذا الاعتقاد إلى فكرة الرقابة الدورية على الأموال العمومية التي اؤتمنت عليها السلطة التشريعية. ولكي تكون هذه الرقابة جدية وفعالة ويكون تنفيذ الموازنة منطبقاً على الإذن المعطى للحكومة بالجباية والإنفاق، حُتم على هذه الأخيرة ان تعود إلى ممثلي الشعب مرة كل سنة. فتؤدي لهم الحساب عن الماضي، وتأخذ موافقتهم للمستقبل. أما إعطاء الإذن بالموازنة لمدة طويلة، فيضعف المراقبة، ويعتبر تخلياً من السلطة الشرعية عن حقوقها.

رغم ذلك يرى البعض ، أنه بناء لمتطلبات الدولة الحديثة ، فثمة برامج اقتصادية طويلة المدى، لا يمكن حصرها في نطاق موازنة سنوية، من هنا كانت حالات الشذوذ عن مبدأ السنوية:

ب - الشذوذ عن مبدأ السنوية:

يمكن جمع حالات الشذوذ عن مبدأ السنوية بثلاث فئات:

1- الموازنات والاعتمادات لأقل من سنة Les douzièmes provisoires

2- الموازنات والاعتمادات لأكثر من سنة

Les budgets dépassant le cadre de l'année

3- قوانين البرامج Les Lois Programmes

الفئة الأولى:<u>الموازنات والاعتمادات لأقل من سنة:</u> يحصل أحياناً ، تحت وطأة ظروف سياسية أو اقتصادية معينة ، أن يتعذر التصديق على الموازنة السنوية في مواعيدها القانونية. فإما أن تكون السلطة التنفيذية قد تأخرت في إعدادها ، وبالتالي يتأخر عرضها على السلطة التشريعية ، مما يؤدي إلى عدم تمكن هذه الأخيرة من دراستها والتصديق عليها في المهل الدستورية المحددة. وإما أن يتأخر تصديق الموازنة لدى السلطة التشريعية لانهماكها في أمور، أكثر إلحاحاً، أو لكثرة المناقشات حولها، أو لعدم تخصيص الوقت الكافي لها. وبما أن أعمال الدولة المالية تتوقف في

معظم البلدان ، بتوقف مفعول الإذن بالموازنة، وبما أن المصلحة العامة تقضي باستمرار سير العمل الإداري، فقد تم اللجوء في مثل هذه الحالات إلى تنظيم موازنات مؤقتة تمتد لفترة قصيرة من الزمن ضمن نطاق السنة الواحدة.

فقد يحصل أن تفتح أثناء تنفيذ الموازنة اعتمادات إضافية لعدم كفاية الاعتمادات العادية في الموازنة، أو لتغطية حاجات جديدة طارئة ، ومن الطبيعي أن مدة تنفيذ هذه الاعتمادات هي أقل من سنة.

هذه الموازنات والاعتمادات لأقل من سنة تشتمل على الموازنات الاثنى عشرية، على موازنات لبضعة أشهر، وعلى الاعتمادات الإضافية على أنواعها.

1) الموازنات الاثنا عشرية: Les Douzièmes provisoires هي موازنات مؤقتة تتضمن الإذن بالإنفاق والجباية لمدة شهر واحد ، أي أنها توضع لجزء من اثني عشر شهراً.

وتتضمن الموازنة الاثنا عشرية على الأحكام التالية:

1- فتح اعتمادات إجمالية لشهر واحد، لجميع الإدارات العامة، توزع على أبواب الموازنة وفصولها وبنودها وفقراتها بمراسيم. وتعتبر هذه الاعتمادات جزءاً من الاعتمادات التي يقرها قانون الموازنة فيما بعد.

2 - تحديد أرقام هذه الاعتمادات على أساس جزء من اثني عشر جزءاً، من أرقام موازنة السنة السابقة والمتخذة كأساس.

3 - الإذن بالجباية خلال الشهر المذكور.

4 - الحظر على الوزارات اتخاذ تدابير من شأنها زيادة الأعباء العامة بالنسبة إلى الموازنة السابقة.

من **حسنات القاعدة** الاثنى عشرية أنها تؤمن استمرار سير العمل الإداري، الذي يلحق توقفه أضراراً جسيمة بالمصلحة العامة.

أما **سيئات هذه القاعدة** فهي:

1 - انها تنظم بالقياس إلى موازنة السنة السابقة، بدون أن تأخذ بعين الاعتبار الحاجات الجديدة المرتقبة للسنة القادمة أو التعديلات الواجب إدخالها على أصول

الجباية والإنفاق.

2 - أنها تخالف مبدأ عدم تخصيص الواردات ، نظراً لأن الاعتمادات الاثنى عشرية هي اعتمادات إجمالية ويجري توزيعها بمراسيم، في حين أن اعتمادات الموازنة العامة هي اعتمادات مخصصة، توزع بمعرفة السلطة التشريعية في صلب الموازنة، إلى أبواب وفصول وبنود.

3 - انها تعقد الأعمال الإدارية ، لأن الإنفاق والجباية يتمان وفقاً للأصول المقررة في موازنة سابقة. وقد يحصل أن تكون الموازنة الجديدة مختلفة عن الموازنة السابقة كأن تقسم النفقات تقسيماً جديداً ، أو يزداد عدد الأبواب أو ينقص عدد البنود. وقد يحصل ان يلغى اعتماد ما بكامله في الموازنة الجديدة، أو يكون قد أنفق جزء منه بموجب القاعدة الاثنى عشرية ، مما يشكل تجاوزاً على الاعتمادات.

ففي لبنان نصت المادة 86 من الدستور على أحكام أساسية تتعلق بالقاعدة الاثنى عشرية. يستفاد من هذه المادة أن مجلس النواب يصدق على الموازنة الجديدة خلال الدورة العادية المخصصة لدرسها، وتنتهي في 31 كانون الأول من السنة. بحيث لا تدخل السنة الجديدة إلا والموازنة العائدة لها قد صدقت. وفي حال تأخر المجلس عن التصديق عليها في الدورة العادية، على رئيس الجمهورية أن يدعو المجلس لدورة استثنائية تستمر لنهاية شهر كانون الثاني لمتابعة درس الموازنة. وأجازت هذه المادة الأخذ بالقاعدة الاثنى عشرية خلال هذا الشهر وحددت الأصول الواجب إتباعها لحساب الاعتمادات إذ ورد فيها:"على أنه في مدة الدورة الاستثنائية المذكورة، تجبى الضرائب والرسوم والتكاليف والمكوس والعائدات الأخرى كما في السابق، وتؤخذ ميزانية السنة السابقة أساساً، يضاف إليها ما فتح من الاعتمادات الإضافية الدائمة، ويحذف منها ما أسقط من الاعتمادات الدائمة وتأخذ الحكومة نفقات شهر كانون الثاني من السنة الجديدة على القاعدة الاثنى عشرية"

ونصت المادة 60 من قانون المحاسبة العمومية (المرسوم 14969 تاريخ 12/3/ 1963 ما يلي:"توضع الموازنة الاثنا عشرية على أساس الاعتمادات الدائمة المرصدة في موازنة السنة السابقة، على أن يؤخذ بعين الاعتبار ما أضيف إليها وما أسقط منها

من اعتمادات دائمة." أما اعتمادات احتياطي الموازنة فلا تعتبر المبالغ المنقولة منها مسقطة. (1)

يحق للحكومة أن توزع بمرسوم يتخذ في مجلس الوزراء ، بناء على اقتراح الوزير المختص ووزير المالية، مجموع اعتمادات الإنشاء والتجهيز في كل موازنة اثني عشرية، على مختلف الإدارات العامة وفقاً لحاجاتها ، على أن تتقيد في هذا التوزيع بالاعتمادات المخصصة لكل إدارة عامة في مشروع موازنة السنة الجارية.

إن الغاية من هذه الفقرة من هذه المادة، هي تمكين الحكومة من التصرف باعتمادات الإنشاء والتجهيز التي درج على إبقائها مجمدة خلال العمل بالموازنات الاثنى عشرية. ويعود سبب تجميدها إلى أن تنفيذ الاعتمادات في إطار القاعدة الاثنى عشرية يتم في لبنان بدون استصدار مرسوم بتوزيعها ، ويقتصر بالتالي على النفقات الإدارية المتكررة، كرواتب الموظفين، والتعويضات، والإجارات، واللوازم الإدارية... والتي يجري إنفاقها وفقاً للتخصيص المعطى لها في موازنة السنة السابقة.

اما اعتمادات التجهيز والإنشاء ، فكان يتعذر تنفيذها لارتباطها بمشاريع تختلف بين سنة وأخرى ولكونها تستدعي صدور نصوص جديدة لتخصيصها بالاعتمادات اللازمة.

2 - <u>الموازنة لبضعة أشهر</u> هي موازنة جديدة لا علاقة لها بالموازنة العادية ، تشمل قسماً من سنة بدل ان تشمل سنة كاملة. ويمكن أن تتضمن جميع التعديلات والإصلاحات الرامية إلى تحسين شؤون الموازنة العادية وتمتاز عنها بكونها تحترم قاعدة عدم تخصيص النفقات ، فالاعتمادات مفصلة ومصدقة من السلطة التشريعية، على خلاف اعتمادات الموازنة الاثنى عشرية التي ترد بصورة إجمالية وتتصرف بأمر توزيعها وتخصيصها السلطة التنفيذية.

أما أسباب اللجوء إلى هذه الموازنات المجزأة فقد تعود إلى وجود اضطراب في الأوضاع الاقتصادية والسياسية للدولة، يتعذر معه ارتقاب تطور هذه الأوضاع لمدة

---

(1) أضيف هذا النص بموجب القانون رقم 88/42 تاريخ 23 /1988/6.

طويلة، وتقدير النفقات التي ستحتاج إليها الدولة لمعالجتها.

3 - الاعتمادات الإضافية Crédits additionnels لما كانت الموازنة توضع لمدة مقبلة من الزمن، وأن نفقاتها ووارداتها تقديرية، ينتج عن ذلك أن التقدير قد لا ينطبق دائماً على الواقع وانه قد يقتضي زيادة الاعتمادات المخصصة لها، كما قد يتبين أن ثمة حاجات جديدة أو طارئة غير مرتقبة لدى وضع الموازنة العامة العادية. في هذه الحالات تلجأ الحكومة إلى طلب فتح اعتمادات إضافية. من هذه الاعتمادات الإضافية ما يدعى "اعتمادات تكميلية" وهي الاعتمادات التي تكمل اعتمادات موجودة في الموازنة ولكنها غير كافية لتغطية الحاجات المستجدة.

ومنها ما يدعى اعتمادات استثنائية لتغطية حاجات جديدة طارئة. وقد حددت المادة 11 من قانون المحاسبة العمومية في لبنان الاعتمادات الإضافية على الوجه الآتي:

"تكميلية" Complémentaires وهي التي تفتح لمواجهة نقص في بند معين .

"استثنائية" Exceptionnels وهي التي تفتح لمواجهة نفقة لم يخصص لها أصلا اعتماد في الموازنة [1]."

وتعتبر الاعتمادات الإضافية على أنواعها ، من تكميلية واستثنائية ، شذوذاً على مبدأ السنوية نظراً للتباين في المدة بين الاعتمادات الأساسية في الموازنة وبين الاعتمادات الإضافية لأقل من سنة، لأن أجلها لا يبدأ إلا من تاريخ تصديقها اللاحق لتاريخ الموازنة العامة وتنتهي بانتهاء سنة الموازنة كسائر الاعتمادات.

ففي لبنان وبعد تصديق الموازنة كانت تنهال على وزارة المالية طلبات الاعتمادات الإضافية وتستمر طوال السنة. ومرد هذا الوضع إلى أحد أمرين:

-إما أن الإدارات لا تتعمق في دراسة حاجاتها لدى تنظيم مشروع الموازنة العامة، وإما أن تتهرب من إدراجها في الموازنة العادية وهذا ما حمل وزارة المالية منذ العام

---

(1) إذا دعت ظروف طارئة لنفقات استثنائية مستعجلة وكان مجلس النواب خارج العقدين العاديين ولم يدع إلى عقد استثنائي، يمكن لرئيس الجمهورية أن يتخذ مرسوماً بناءً على قرار مجلس الوزراء بفتح اعتمادات استثنائية أو إضافية أو نقل اعتمادات في الموازنة على أن لا تتجاوز حداً أعلى يحدد في قانون الموازنة (حدده قانون موازنة 2004 بـ 35 مليار ل.ل)

1962، على التشدد في الموافقة على فتح الاعتمادات الإضافية واعتمدت الأسس التالية:

- حصر الموازنة على فتح الاعتمادات الإضافية بالاعتمادات التي لم يكن من الممكن ارتقابها لدى وضع الموازنة العامة والتي لا تتحمل التأجيل.

- وفي مطلق الأحوال وجوب تجميع طلبات الاعتمادات الإضافية في مشروعي قانون فقط يحالان على السلطة التشريعية في كل من دورتيها العاديتين.

والجدير بالذكر ان هذه الأسس طبقت خلال فترة وجيزة ثم عادت الأمور إلى ما كانت عليه.

الفئة الثانية:الموازنات والاعتمادات لأكثر من سنة:

كما ان بعض الظروف الاقتصادية والسياسية يحمل على تنظيم موازنات تفتح اعتمادات لأقل من سنة ، فإن بعضها الآخر يحمل على تنظيم موازنات وتفتح اعتمادات لأكثر من سنة.

1 - الموازنات لسنتين:يرى بعض المؤلفين انه يمكن من الوجهة النظرية أن توضع موازنة الدولة لأكثر من سنة ، خاصة عند الاستقرار السياسي والاقتصادي ومن فوائد هذه الموازنة انها توفر على كل من السلطتين التنفيذية والتشريعية الوقت الذي يستلزمه سنوياً تحضير وتصديق الموازنة.

ان معظم الحالات الرامية إلى تنظيم موازنة لمدة سنتين باءت بالفشل ، عدا بعض الحالات الخاصة، لأن مجلس النواب لا يرغب بالتخلي عن حقه بالإذن والرقابة [1].

2 - الاعتمادات المفتوحة لبضع سنوات:هناك بعض الاعتمادات التي تجيزها السلطة التشريعية لمدة طويلة (بضع سنوات) كالاعتمادات الثابتة في انكلترا التي تتناول

---

(1) حاول رئيس وزراء فرنسا في العام Gaston Doumergue1934 اعتماد هذا النظام لتعزيز دور السلطة التنفيذية لكن المحاولة باءت بالفشل لاعتراض الأحزاب اليسارية للإبقاء على صلاحيات الجمعية الوطنية في الرقابة.

-Maurice Duverger, Institue Financières – P.U.F.3° éd.1960، p.283.

مخصصات العائلة المالكة ونفقات البلاط والتي يؤذن بها لمدة مُلك كامل. وهناك اعتمادات الموازنات الاستثنائية التي تفتح لبضع سنوات ، تمكيناً للحكومة من تنفيذ بعض المشاريع. ففي بلجيكا تبقى هذه الاعتمادات مفتوحة خلال ثلاث سنوات. وفي لبنان فتحت في السابق اعتمادات كثيرة خارج الموازنة في صناديق مستقلة وهي معفاة من السنوية وتبقى قائمة حتى إنجاز أهدافها.

3. الاعتمادات المدورة: Le report de crédit يحصل أحياناً أن بعض الاعتمادات المخصصة لعمل معين كشق طريق، بناء مستشفى لم تنفق بكاملها لعدم إنجاز هذا العمل خلال السنة المالية.

وبما ان الاعتمادات غير المستعملة تسقط بنهاية سنة الموازنة عملاً بقاعدة سنوية الموازنة، فيصبح من الواجب التوقف عن إتمام العمل مؤقتاً ريثما تلحظ أرصدة الاعتمادات في موازنة السنة التالية ويصدق عليها من السلطة التشريعية كسائر الاعتمادات.

وللحؤول دون توقف الأعمال وما يتبعه من ضرر بالمصلحة العامة تم استنباط فكرة تدوير الاعتمادات.

يقضي التدوير بأن الاعتمادات المخصصة لمشاريع معينة ، لا تسقط بنهاية السنة بل تنقل أو تدور إلى موازنة السنة المالية التالية، ومن شان هذا التدوير إطالة عمر الاعتمادات ، وهو يشبه بذلك الاعتمادات المفتوحة لبضع سنوات.

ففي لبنان تنص الفقرة الثانية من المادة 114 من قانون المحاسبة العمومية على:"تدور إلى موازنة السنين اللاحقة:

أ - الاعتمادات المرصدة في البنود 22,21 ،23 من الجزء الثاني أو ب ، سواء كانت معقودة أم لا، وذلك حتى نفاذها أو إنجاز الأعمال التي أرصدت لها.

ب - الاعتمادات المرصدة في الجزئين الأول والثاني، التي عقدت ولم تصرف حتى 31 كانون الأول من السنة ذاتها، إذا كان يتعلق بها حق الغير، وكذلك إذا كانت تعود لأشغال بالأمانة بوشر بها فعلاً قبل آخر السنة.".

ويجري التدوير وفقاً لمنطوق هذه المادة ، بقرار من وزير المالية ، يصدر بناء على

طلب الإدارة المختصة ، قبل أول آذار من السنة التالية.

يضاف إلى هذه الحالات القانونية، أنه درجت العادة في لبنان، على إصدار نص قانوني خاص كل سنة، يقضي بتدوير اعتمادات الجزء الثاني من الموازنة برمتها. وغالباً ما يصدر هذا القانون بناء على اقتراح بعض النواب. اما الدافع له فهو المحافظة على حقوق المناطق التي يمثلونها في الاعتمادات المخصصة للطرق والمياه والكهرباء.. وتوفير المراجعات بشان إعادة رصدها في الموازنة القادمة. ولكن عزف النواب عن هذا بعد ان أيقن النواب ان المادة 114 تحتم التدوير.

الفئة الثالثة: قوانين البرامج Lois Programmes [1]:

كثيراً ما تقوم الحكومات إلى جانب المشاريع العادية التي تنجز سنة فسنة بمشاريع إنشائية ضخمة تمتد لعدة سنوات وكلفتها كبيرة، مثال شبكات الطرق أو الري أو مياه الشفة أو الكهرباء.. للتمكن من تنفيذها توضع عادة قوانين خاصة تتضمن الأحكام الأساسية التالية:

. تحديد نوع المشروع.

. تقدير الكلفة.

. تحديد عدد السنوات اللازمة للتنفيذ.

-الإجازة للحكومة بعقد نفقة بقيمة التكاليف(اعتماد التعهد).

. تحديد اعتمادات الدفع في الموازنة السنوية.

وتدعى هذه القوانين ، قوانين البرامج، باعتبار أنها تتضمن برنامجاً لتنفيذ مشروع معين أو عدة مشاريع. ومن خصائص هذه القوانين أنها تجيز للحكومة التعهد بقيمة الصفقة بكاملها دفعة واحدة ، ضمن حدود المبلغ الإجمالي المخصص للمشروع أي ضمن حدود اعتماد التعهد المصدق من السلطة التشريعية، على أن لا يجري دفع النفقة الا في حدود اعتمادات الدفع التي ترصد سنوياً في الموازنة.

(1) Gaudmet P.M. et Molinier J., Finances publiques, Budget et trésor, T1, Ed. Mont chrétien, Paris 1989, p.338.

أما مواطن الشذوذ عن مبدأ السنوية في قوانين البرامج هذه فكائن في أن اعتمادات التعهد تتجاوز نطاق السنة.

ج- بدء السنة المالية وختامها La détermination du point de l'année budgétaire

1 - بدء السنة المالية:

من الدول من اختار السنة الميلادية أساساً لسنة الموازنة ، من أول كانون الثاني (لبنان، فرنسا، بلجيكا، سويسرا)ومنها من اختار أول نيسان (ألمانيا ، انكلترا ، اليونان) ومنها من اختار أول تموز(مصر، الولايات المتحدة الأميركية).

أما الاعتبارات لاختيار تاريخ بدء سنة الموازنة فترتدي طابعاً فنياً واقتصادياً.

فمن الناحية الفنية ، يقتضي أن يكون الفاصل بين تاريخ تحضير الموازنة ، بما في ذلك درسها وإقرارها من السلطة التشريعية ، وبين تاريخ بدء سنة الموازنة ، قصير إلى أدنى حد ممكن ، لكي تأتي تقديرات النفقات والواردات صحيحة إلى أقصى حد ممكن .

ومن الناحية الاقتصادية ، يرى البعض أن فترة تحضير الموازنة، يجب أن تبدأ بعد الاطلاع على نتائج المواسم الزراعية والصناعية والسياحية وغيرها من المواسم التي تؤثر في تقدير الواردات ، على أن يحدد تاريخ بدء العمل بالموازنة بعد المدة اللازمة للتحضير والتصديق. وبما أن المواسم الاقتصادية تختلف بين دولة ودولة فلا بد من اختلاف تاريخ بدء سنة الموازنة.

2 - ختام السنة المالية:

إذا كانت الموازنة لمدة اثني عشر شهراً ، فهل تقفل في اليوم الأخير من السنة. هناك اختلاف في النظرة إلى مفهوم الموازنة، فمنهم من ينظر إليها من خلال عملية تنفيذ الواردات والنفقات من خلال النتائج المحققة في نهاية السنة، حيث تقفل الحسابات في اليوم الأخير من سنة الموازنة، ومنهم من ينظر إليها من خلال الحقوق والواجبات التي ترتبت في أثنائها، وان تجاوزت مدة التنفيذ نطاق الاثنى عشر شهراً،

وعندئذ تبقى سنة الموازنة مفتوحة خلال مدة معينة من السنة التالية ، ولا تقفل الحسابات الا بعد انقضاء هذه المدة.

وتفصيل ذلك في حقل الواردات، قد تتمكن الدولة ، خلال سنة الموازنة ، من جباية جميع الضرائب والرسوم التي استحقت لها في ذمة المكلفين، وقد تنقضي السنة ولا يزال لها بذمتهم بعض المبالغ ، فتعمد إلى تحصيلها فيما بعد . كذلك الأمر بالنسبة للنفقات ، فقد تنقضي السنة بدون أن تكون قد أبرأت ذمتها من جميع الديون الناشئة خلالها لصالح الغير ، فتعمد إلى تأديتها في المدة اللاحقة.

مع هذه الاحتمالات ، ما هي الطريقة الواجب إتباعها لقفل حسابات الموازنة؟

. هناك طريقتان:الأولي وتدعى حساب الإدارة أو حساب القطع.

. والثانية وتدعى حساب الدورة المالية أو حساب الإتمام.

ويختلف مفهوم ختام السنة المالية باختلاف الطريقة المتبعة.

1 - مفهوم حساب القطع أو حساب الإدارة(Compte de gestion):

وهو نوع من حساب الصناديق ، ففي هذه الحسابات تدون الواردات الفعلية والنفقات الفعلية ، ثم تطرح هذه الأخيرة من الأولى وينقل الرصيد إلى السنة التالية.

وفيما يتعلق بالموازنة ، يصار في اليوم الأخير من السنة إلى إجراء حساب واردات ونفقات الموازنة التي صدرت بها حوالات الصرف. ولا فرق هنا بين الواردات والنفقات العائدة لسنة الموازنة ذاتها، وبين الواردات والنفقات العائدة لسنين سابقة، فالعبرة لتاريخ التحصيل والإنفاق فحسب. وعلى هذا الأساس يقطع حساب الموازنة، وفي اليوم التالي يبدأ حساب الموازنة الجديدة.

2 - مفهوم حساب الدورة المالية أو حساب الإتمام (compte d’exercice):

يرتكز هذا الحساب على الحقوق والواجبات الناشئة خلال سنة الموازنة ، لأن لها نوع من الشخصية المالية. والأصل في حساب الدورة أن يبقى حساب سنة الموازنة مفتوحاً إلى أن يتم تحصيل جميع الواردات المحققة خلالها، وتأدية جميع النفقات المترتبة عليها.

غير أنه قد يتأخر تحصيل بعض الواردات العائدة لسنة معينة عدة أشهر أو عدة

سنوات لتمنع المكلفين عن الدفع، أو لغيابهم. وقد يتأخر دفع النفقات أيضاً بسبب الإدارة أو بسبب أصحاب العلاقة أنفسهم، فهل يجوز إبقاء حسابات الموازنات مفتوحة؟

هذا ما حمل أنصار نظرية الدورة المالية على تمديد مدة السنة المالية الجارية وتدعى المدة المتممة، يجوز خلالها تحصيل الواردات الناشئة في السنة السابقة ودفع النفقات المترتبة عليها، وقيد هذه الواردات والنفقات في حساب السنة السابقة. وبعد انتهاء المدة المتممة التي جرت العادة على تحديدها ب 3 أو 4 أشهر يصار إلى قفل حسابات الموازنة.

3 - المفاضلة بين حسابات القطع وحساب الإتمام:

• يمتاز حساب الإتمام عن حساب القطع بما يلي:

أ. يظهر حساب الإتمام حقيقة أعباء الدولة وإمكاناتها السنوية بدون أي تداخل بين سنة وسنة لكونه يستند إلى تاريخ نشوء الحق أو الدين، في حين أن حساب القطع يتجاهل هذا التاريخ ويستند إلى تاريخ القبض أو الدفع سواء أكانت المبالغ ناشئة عن السنة الحالية أو السنوات السابقة.

ب - في حساب الإتمام ، تبرز سنة الموازنة بشخصية متميزة، تساعد في المقارنة بين الواردات والنفقات ، في حين تصعب المقارنة في حساب القطع لعدم إمكان التمييز بين ما يعود لهذه السنة وما يعود للسنوات السابقة.

• ويمتاز حساب القطع عن حساب الإتمام بما يلي:

أ. حساب القطع أكثر سهولة وبساطة، لكونه يستند إلى الواردات المحصلة والنفقات المصروفة في نهاية سنة الموازنة.

ب - حساب القطع يكمن في إنجاز قفل حساب الموازنة في أوائل السنة التالية. ويسهل إجراء الرقابة البرلمانية. وفي حساب الإتمام ، لا يمكن المباشرة في قفل حساب الموازنة إلا بعد انتهاء المدة المتممة. ينتج عن ذلك ان حساب القطع يساعد على ضبط تقدير الواردات والنفقات لموازنة السنة المقبلة لكونه يضع تحت تصرف السلطتين التنفيذية والتشريعية النتائج النهائية للسنة السابقة، على خلاف حساب الإتمام

الذي تتأخر معه هذه النتائج النهائية للسنة السابقة، فتتم الاستفادة منها سواء لتقدير الواردات والنفقات للموازنة المقبلة، أو لتمكين السلطة التشريعية من ممارسة حقها في الرقابة.

وتجدر الإشارة إلى أن معظم الدول تعتمد اليوم حساب القطع.

أما في لبنان ، فقد ظل يعتمد حساب الدورة المالية حتى صدور قانون المحاسبة العمومية(المرسوم الاشتراعي رقم 117 تاريخ 1959/6/12) الذي قضى باعتماد حساب القطع. اذ نصت المادة 7 منه:"تقيد الواردات والنفقات في حساب موازنة السنة التي قبضت أو دفعت فعلياً خلالها". كما أن هذا القانون ألغى المدة المتممة واستعاض عنها بمدة قصيرة جداً (شهر كانون الثاني من السنة التالية)، إذ أجازت المادة 80 منه"المثابرة على صرف نفقات السنة المالية حتى 31 كانون الثاني من السنة اللاحقة، على ان تقيد بتاريخ 31 كانون الأول من السنة التي صرفت على حسابها".

إلا أن القانون المذكور ضم تناقضات كثيرة نتج عنها تعطيل مفعول حساب القطع، إذ ورد في المادة 61 منه:"لا تستعمل الاعتمادات المرصدة لسنة مالية معينة لتسديد نفقات سنة مالية أخرى".

أما قانون المحاسبة العمومية الجديد الصادر بموجب المرسوم رقم 14969 تاريخ 1963/12/30 فهو يعتمد حساب القطع بصورة سليمة، بعد ان حذف منه نص المادة 61 المذكورة وبعد أن أجازت المادة 116 منه صراحة، صرف نفقات السنين السابقة التي لم تسقط بمرور الزمن ، من الاعتمادات المدورة لهذه الغاية إلى موازنة السنة الجارية.

المبحث السادس

مبدأ المصارحة: La Sincérité [1]

هذا المبدأ الجديد في عالم تحضير الموازنات، فرضته الوقائع المتبعة في معظم الدول التي تحدد نفقاتها أولاً ثم تحاول تغطية هذه النفقات عبر تقدير الواردات التي غالباً ما تكون مجانبة للحقيقة، مما يوقع تنفيذ الموازنة في عجز يؤدي إلى أزمات حقيقية، إحداها تراكم الدين العام الذي يؤدي إلى تراجع درجة الائتمان وارتفاع معدلات الفائدة، وتصبح عائدات الدولة ومواردها في خدمة الدين العام كما هي الحال في لبنان حيث يزيد معدل خدمة الدين العام عن 50%من حجم الواردات وهذا الأمر غير صحي على الإطلاق.

إن هذا المبدأ هو إضافة من القضاء الدستوري الفرنسي إلى المبادئ التقليدية المعروفة منذ قرنين من الزمن وهذا المبدأ المفترض التقيد به أثناء تحضير الموازنة هو مبدأ جديد قائم على الصدق والصراحة والمكاشفة، الواجب اعتمادها أثناء تحضير الموازنة.

وقد أخذ به القضاء الدستوري الفرنسي من تسعينات القرن الماضي، ثم اصدر المشترع الفرنسي تقنيناً خاصاً به في الأول من آب للعام 2001 والذي بدأ تطبيقه اعتباراً من العام 2002 [2].

---

(1) اعتمدنا تعبير مبدأ المصارحة، بدلاً من تعبير مبدأ الشفافية والسبب ان الشفافية ترجمة لكلمة Transparence، وهي لمواجهة الفساد أما المصارحة فهي مكاشفة المواطنين بصراحة تامة عن حقيقة الوضع المالي دوي أي إخفاء(المؤلف).

(2) Evoqué de manière récurrente dans certaines décisions du conseil constitutionnel depuis les années quatre-vingt-dix le principe de sincérité est consacré par les articles 27 et 32 de la loi organique du 1er août 2001, ce dernier étant applicable depuis 2002.

طُرح هذا المبدأ عبر قرارات المجلس الدستوري الذي رفض عدم احترام مبدأ الصراحة والصدق في الموازنة. حيث قبل المجلس الدستوري ومنذ أول التسعينات من القرن الماضي، الطعن بقانون الموازنة بسبب عدم صدقه وصراحته. كما أن اعتماد هذا المبدأ من قبل المجلس الدستوري يسمح له بمراقبة صحة تقدير الواردات والرقابة على الأرقام المقدرة في الموازنة العامة، من أنها ليست موضوع حسابات جزافية، والتأكد من صوابية العمليات المالية للدولة.

تشريع المبدأ بقانون عضوي:Lois organique

لقد تم اعتماد مبدأ الصراحة بالمادتين 27 و 32 من القانون العضوي الصادر في الأول من آب من العام 2001، والذي طبق اعتباراً من العام 2002. إن هذا التطور الحقيقي لمبدأ قانوني يتعلق بالموازنة، طبق أيضاً من قبل الهيئات المحلية: مبدأ الصراحة الصادقة في مختلف الشؤون المتعلقة بالموازنات وفي الحسابات كافة[1].

1-المصارحة في الموازنة:

نصت المادة 32 من القانون العضوي، على أن القوانين المالية تشكل بشكل صريح، مجموعة الواردات والنفقات للدولة، تظهر صدقيتها عبر المعلومات التي توفرها وعبر التوقعات والتقديرات التي تقدمها. ينتج عن هذه المتطلبات، أن الوسائل التي على أساسها تم منح الإجازة البرلمانية يجب أن تكون نتيجة أعباء متوقعة، وأن تكون بالوقت ذاته كافية وتسمح بالإيفاء بالتزاماتها، وأن تكون الحاجات محسوبة بدقة، بشكل لا يترك مجالاً لمنع استعمال الاعتمادات المقررة والتي بها تتعلق الواردات الخاضعة للإجازة.

---

(1) Décision n° 97/395 du 30 novembre 1997, la loi de finances pour 1988.
- Décision n° 93/320 DC du 21 Juin 1993, la loi de finances pour 1988.
- Décision n° 94/351 DC du 30 décembre 1994, loi de finances pour 1995.

من ناحية أخرى، إذا جاء للحكومة معلومات جديدة، خلال البحث في قانون الموازنة، من شأنها التأثير على الخطوط العريضة للتوازن في الموازنة، فإن موجب الصدق والصراحة يفرض دون تأخير إبلاغ هذه المعلومات للبرلمان، لإيجاد الحلول الملائمة لها.

2-الصراحة في الحسابات:

نصت المادة 27، الفقرة الثالثة، على أن حسابات الدولة يجب أن تكون منتظمة وصادقة، تعطي صورة أمينة وواضحة لذمتها المالية ولوضعها المالي. طبقت هذه المادة منذ العام 2006 ، والصراحة هي هنا محصورة في المفهوم التقليدي، الذي يعطيه الفقه المحاسبي.

إلا أن الصراحة التي رمى إليها القانون ذات مفهوم أكثر بعداً من المعنى الذي يحمله قانون الموازنة السنوي وهو التوازن الحسابي، فقانون الموازنة الإصلاحي، المتخذ استناداً للضرورة الملحة، سيرمي إلى الدقة في الحسابات والصراحة في التوقعات.

لأن الخطورة ستكون أكبر بالنظر إلى المستقبل، إذا كان القانون غير متطابق مع مبدأ المصارحة، والمتعلق بالوضع الاقتصادي للبلاد.

2 - حدود المبدأ:

اعتبر المجلس الدستوري، فيما يتعلق بالصراحة التي يجب أخذها بالاعتبار فيما خص المعلومات المتوفرة والتوقعات التي يمكن أن تجري بعقلانية والتي يجب أن تتميز بغياب نية ارتكاب أخطاء متعلقة بالتوازن في قانون الموازنة [1]. بمناسبة الطعن فيما يتعلق بقانون الموازنة للعام 2003. حيث أن المستدعين أعلنوا غياب الصدق في تقدير الواردات والنفقات، وأن التقديرات مشوبة بخطأ ساطع باعتبار عدم التوافق مع

(1) Décision n° 2001/448 DC, 25 juillet 2001, loi organique relative aux finances

الواقع الحقيقي ووجود أخطاء متعلقة بالتقدير الاقتصادي للعام 2003. اعتبر المجلس الدستوري أنه أثناء التنفيذ، إذا تبين أن الخطوط العريضة للتوازن في قانون الموازنة ابتعدت بوضوح عن التقديرات، على الحكومة أن تقدم للبرلمان مشروع قانون موازنة إصلاحي[1].

أما في لبنان، فالأمر مختلف تماماً، حيث تحجم الحكومة عن اعتماد مبدأ المصارحة والمكاشفة ، بحيث يتجاوز أحياناً العجز في نهاية السنة المالية الـ 50 % من حجم الموازنة مما يدل على تكبير الواردات وتصغير النفقات أثناء إعداد وإقرار الموازنة بحيث يأتي التنفيذ مغايراً لقانون الموازنة المتوازن. وهذا ما أدى إلى تراكم الدين العام ليبلغ أرقاماً فلكية لم تبلغها دولة في العالم من حيث نسبتها إلى الدخل القومي العام. كما ان لبنان تجاوز العقد من الزمن وهو يطبق القاعدة الاثني عشرية لعدم أقرار موازنة وهذا أمر ينفرد فيه لبنان قياساً بدول العالم[2].

(1) Décision n° 2002/464 DC, 27 décembre 2002, loi de finances pour 2003.

Arboussetٍ(M), la violation de la sincérité budgétaire un grief plein d'avenir R.F.P n° 74, 2001.

Candy j.p., La jurisprudence constitutionnelle en matière de sincérité de la présentation budgétaire, l'exercice du pouvoir financier du parlement, PUAM- economica, 1996, p. 23.

Crucis H.M., L sincérité des lois de finances, Nouveau principe du droit budgétaire. J.C.P. 2000,1,244.

Landbeck D., la notion de sincérité en finances publiques, R.F.D.A. 2002, P. 798.

Muzellec(R), Le droit financier local précurseur du droit financier national, Mélanges Moreau, PUAM- Economica, 2002, p.325.

Ouva(E), La Price en considération de la jurisprudence du conseil constitutionnel au cours de l'élaboration de la loi organique, RFFP, n° 86, 2004, p.141.

Vachia(J.p), le conseil constitutionnel, la cour des comptes et la sincérité budgétaire, les petites affiches 10 moi 2000, p.4.l'émergence du principe de sincérité dans le droit public Financier, RFFP, n° 91, 2005, p.173.

(2) ان آخر موازنة اقرها مجلس النواب اللبناني كانت موازنة العام 2005.

الفصل الثالث
إعداد الموازنة

إن مرحلة إعداد الموازنة هي المرحلة الأولى من مراحل دورة الموازنة العامة. ولما كانت تمثل برنامج الحكومة لتحقيق الأهداف المنشودة، كان لا بد من أن تكون عملية إعدادها متلائمة مع تطور مفهومها الحديث ويترافقه مع تحديد جوانب السياسة المعتمدة خلال السنة المقبلة وذلك لتلبية متطلبات تحقيق الأهداف الاقتصادية والاجتماعية والمالية. ولما كانت هذه الأهداف مختلفة من دولة لأخرى، فإن عملية إعداد الموازنة وأساليبها رهن بطبيعة النظام السياسي وبدور كل سلطة من السلطات الدستورية في ممارسة صلاحياتها المالية.

المبحث الأول: السلطة الصالحة لتحضير الموازنة:

تنازعت السلطتان التشريعية والتنفيذية، ولمدة طويلة ، صلاحية تحضير الموازنة وسبب النزاع يعود إلى أن السلطة التشريعية ترى أن الموازنة هي قانون، وأنها تتضمن أعباء مفروضة على المواطنين بالإضافة إلى وجوه الإنفاق. وهذه الأمور لا يجوز معالجتها إلا من قبل ممثلي الشعب. وترى السلطة التنفيذية أن الموازنة تشكل برنامج عمل هي مكلفة بتنفيذه ، فلا بد لها من وضعه أو المساهمة الفاعلة في إعداده.

أما اليوم ، فقد حصر أمر إعداد الموازنة بالسلطة التنفيذية كما حصر أمر التصديق والإقرار بالسلطة التشريعية.

أما أهم الاعتبارات التي حسمت النزاع لصالح السلطة التنفيذية ، في حقل إعداد الموازنة فهي:

أ - أن استئثار السلطة التشريعية في إعداد الموازنة أو تدخلها فيه، أدى إلى طغيان

مصالح النواب الانتخابية على المصلحة العامة. مما أدى إلى تضخم النفقات العامة وبالتالي زيادة العبء الضريبي على المواطنين.

ب - إن الموازنة ، وإن كانت ترتدي صيغة القانون ، فهي عمل إداري في مضمونها، بل هي برامج عمل الدولة لسنة قادمة. والسلطة التنفيذية تصلح لإعداد برامج العمل أكثر من السلطة التشريعية.

ج - إن السلطة التنفيذية مؤهلة لإعداد الموازنة أكثر من السلطة التشريعية، فهي أكثر خبرة بأعباء الدولة وبإمكاناتها، لكونها تدير مباشرة دفة الحكم، وتملك الوسائل والأجهزة المختصة التي تمكنها من الإشراف المباشر على جميع مرافق البلاد ومن معرفة حقيقة الحاجات العامة وكيفية تغطيتها[1].

د - إن السلطة التنفيذية هي التي تقوم بتنفيذ الموازنة لجهتي تحصيل الواردات وإنفاق الاعتمادات. لذلك وجب منطقياً أن يناط بها أمر الإعداد. ذلك أن الفصل بين مسؤولية الإعداد ومسؤولية التنفيذ له محاذير عديدة. فلو كان مجلس النواب يعد الموازنة والحكومة تنفذها، لكان بوسع الحكومة ، أن تتنصل من المسؤولية وتلقيها على عاتق المجلس. أما في حال الجمع بين صلاحية الإعداد وصلاحية التنفيذ في يد الحكومة ، سيؤدي إلى أن تبذل الأخيرة قصارى جهدها لكي يأتي الإعداد صحيحاً ومتجاوباً مع الحاجات الحقيقية.

المبحث الثاني: كيفية تحضير الموازنة:

أ - مراحل تحضير الموازنة:

تشتمل الموازنة على جميع نشاطات الدولة من إدارية وسياسية واقتصادية واجتماعية، وهي على تماس مع جميع إداراتها العامة. وهي عمل جماعي لا يمكن لأي جهاز أن ينفرد به.

إذا أريد للموازنة أن تكون صحيحة ، تعكس حقيقة الحاجات العامة، ويجب أن

---

(1) J. La ferrière et M.waline, op.cit, p.99.

يسهم في تحضيرها كل أصحاب العلاقة بدون استثناء.

لذلك تجتاز عملية التحضير ثلاث مراحل هي :

1 - التحضير لدى الوزارات المختصة.

2 - التحضير لدى وزارة المالية.

3 - التحضير لدى مجلس الوزراء[1].

1 - التحضير لدى الوزارات: (2)

تباشر الوزارات عملية إعداد موازناتها قبل بدء سنة الموازنة بمدة عشرة أشهر تقريباً. بحيث يتاح الوقت الكافي لوزارة المالية لتمحيصها ومناقشتها وتعديلها عند اللزوم ثم إحالتها إلى مجلس النواب لتصديقها.

يبدأ عمل الوزارات بناء لتعميم وزير المالية، أو رئيس مجلس الوزراء، بإعداد موازنة السنة المقبلة تلافياً لكل تأخير ، واحتراماً للمهل الدستورية والقانونية. ويعمد كل وزير إلى إبلاغ هذا التعميم إلى مختلف الدوائر التابعة له طالباً إليها التقيد بمضمونه وإيداعه موازنة كل منها في مهل محددة.

تقوم هذه الدوائر بوضع جداول بالنفقات، استناداً إلى حاجاتها المرتقبة وترفق هذه الجداول بالمستندات والوثائق التي تثبت الحاجة إلى هذه النفقات الواردة فيها.

تودع هذه الجداول ديوان الوزير أو محاسبة الوزارة حيث يصار إلى توحيدها

---

(1) F. Chouvel, Finances publiques 2008, Galino éditeur 11e édition, Paris, p. 55.

(2) نصت المادة 13 من قانون المحاسبة العمومية ان " يضع كل وزير قبل نهاية شهر أيار من السنة، مشروعاً بنفقات وزارته، عن السنة التالية ويرسله إلى وزير المالية مشفوعاً بالمستندات والإحصاءات والإيضاحات اللازمة، لتبرير كاعتماد من الاعتمادات المطلوبة وذلك وفقاً لأصول يحددها وزراء المالية" صدر عن وزير المالية القرار رقم 1/3048، تاريخ 1996/4/16، يحدد من الأصول التي يجب اعتمادها في تحضير مشروع الموازنة(قسم النفقات)ومحتوى كل بند من بنود الموازنة والمستندات التي يجب إرفاقها لتبرير طلبات الاعتمادات وقد جرى تقسيمها إلى أربع فئات: 1 – النفقات العادية أو الجارية، 2 – الأصول الثابتة اكتساب الأصول الثابتة المادية، 3 – الأصول الثابتة، اكتساب الأصول الثابتة المالية، 4 – تسديد القروض.

وعرضها على الوزير.

يدرس الوزير موازنة وزارته على ضوء السياسة التي ينوي أن ينتهجها في السنة التالية، وله أن يوافق على طلبات الاعتمادات الواردة من دوائره أو يعدلها وينظم تقريراً يشرح فيه الفروقات والأسباب الموجبة. إن سياسة كل وزير في وزارته ينبغي ان لا تخرج عن خطة الحكومة. بحيث يكون مشروع الموازنة في الدولة مجموعة إجراءات متكاملة تصب باتجاه سياسة الحكومة.

2 - دور وزارة المالية:

تقوم وزارة المالية بالمهام التالية:

1-ان المباشرة بإعداد الموازنة تبدأ بمبادرة من وزير المالية بإصدار تعميم في أوائل السنة إلى الوزارات والإدارات العامة بشأن إعداد الموازنة العامة.

2-تعد وزارة المالية تقديرات نفقاتها ، شأنها في ذلك شان سائر الوزارات وتودعها إدارة الموازنة لديها.

3- تتسلم جميع مشاريع الموازنات وتتولى توحيدها ويحيلها وزير المالية إلى مديرية الموازنة ومراقبة النفقات التي تتولى درس المشاريع المحالة إليها وتسجيل الملاحظات ومناقشتها في ضوء تعليمات وزير المالية لضبط الإنفاق وعدم المبالغة.

4-تضع تقديرات الواردات للسنة التالية، وهي تتميز بذلك عن سائر الوزارات التي تضع تقديرات نفقاتها فقط. وتتولى مديرية الموازنة ومراقبة النفقات تقدير الواردات المرتقبة بالتعاون مع مديرية الواردات. وقد تم تقسيم واردات الموازنة العامة بالقرار 1/1229، تاريخ 1997/10/11، الصادر عن وزير المالية وفيه جرى توزيع الواردات إلى خمسة أبواب:

الباب الأول: الإيرادات الضريبية، ويتوزع إلى خمسة فصول:

- ضريبة على الدخل والأرباح ورؤوس الأموال.
- ضريبة على الأملاك.
- الرسوم الداخلية على السلع والخدمات.

- الرسوم على التجارة والمبادلات الدولية.
- الإيرادات الضريبية الأخرى.

الباب الثاني: الإيرادات غير الضريبية ويتوزع إلى أربعة فصول هي:

- حاصلات من إدارات ومؤسسات عامة ومن أملاك الدولة الخاصة
- الرسوم والعائدات الإدارية والمبيعات.
- الغرامات والمصادرات.
- الإيرادات غير الضريبية المختلفة.

الباب الثالث: حاصلات بيع الأصول الثابتة ويتوزع إلى فصلين هما:

- حاصلات بيع الأصول الثابتة المادية.
- حاصلات بيع الأصول الثابتة المالية.

الباب الرابع: الهبات ويتوزع إلى فصلين هما:

- هبات مشروطة لتوظيفات.
- الهبات الجارية.

الباب الخامس: القروض ويتوزع إلى فصلين هما:

- القروض الداخلية.
- القروض الخارجية.

4 - فور ورود مشاريع الموازنات من الإدارات، تدقق مديرية الموازنة ومراقبة النفقات في طلبات الاعتمادات وتدرس الوثائق والمستندات المرفقة بها مناقشة الإدارات المختصة في صحتها وضرورتها.

وغالباً ما تتجاوز الاعتمادات إمكانات الواردات، مما يحمل مديرية الموازنة على الدخول في مباحثات شاقة مع سائر الإدارات لإقناعها بالتخفيض أو الإلغاء أو الإرجاء إلى السنوات المقبلة، والقصد هو تعادل النفقات بالواردات. وقلما تبقى موازنة بدون تعديل، إما لأنها تحتوي على أخطاء أو مغالاة وإما لأن الواردات لا تحتمل بعض النفقات على الرغم من ضرورتها.

5 - بعد أن تفرغ إدارة الموازنة من درس مشروع الموازنة وتوحيده، ترفعه إلى

وزير المالية مع تقرير عن أرقام النفقات والواردات. في حال كان التوازن مفقوداً ، يعقد وزير المالية الاجتماعات مع زملائه الوزراء لإقناعهم بتعديل طلباتهم أو إرجائها أو مرحلتها، حرصاً على سلامة الأوضاع المالية وتجنباً لفرض ضرائب جديدة، أو اللجوء إلى القروض.

6 – إذا جاوزت الاعتمادات المطلوبة الواردات المقدرة، على وزير المالية أن يؤمن التوازن باقتراح ما يراه مناسباً من خلال التدابير التالية:

أ - تخفيض النفقات.

ب - تغطية الفرق من مال الاحتياط إذا كان ذلك ممكناً.

ج - إيجاد موارد جديدة.

7 - تضع وزارة المالية مشروع الموازنة في صيغته النهائية، وتعرضه على موافقة مجلس الوزراء تمهيداً لإحالته إلى السلطة التشريعية. وترفق وزارة المالية المشروع بتقرير إداري يشرح مشروع الموازنة. ثم يضع وزير المالية خطاب الموازنة أو الفذلكة التفسيرية ويقدمه مباشرة إلى السلطة التشريعية.

3 - دور الحكومة:

1 - يضع مجلس الوزراء السياسة العامة للموازنة، كأن يقر إعطاء الأولوية للصناعة أو الزراعة أو التسليح.

2 - يبت في الخلافات بين وزير المالية وسائر الوزراء حول تمسكهم بالاعتمادات المطلوبة للمشاريع ، حيث يستمع مجلس الوزراء إلى حجج الوزراء ويحسم الخلاف.

3 - يوافق مجلس الوزراء على مشروع الموازنة كما وردت من وزير المالية أو بعد إجراء بعض التعديلات ثم يودعه السلطة التشريعية.

ب - كيفية تقدير النفقات والواردات: La Prévision des ressources et des charges

لعل من أكثر المراحل أهمية في إعداد الموازنة العامة هي مرحلة تقدير النفقات

والواردات [1] لأنها المرحلة الأولى التي يوضع فيها، مشروع الموازنة بنيته الأساسية وتوجهاته العامة موضع التنفيذ. بل المرحلة التي تأخذ فيها الخيارات السياسية والاقتصادية والمالية للحكومة مكانها الحقيقي في التطبيق الفعلي. من هنا تكتسب الأهمية الخاصة لجهة التقدير، لجهة الأساليب في التقدير، والعناصر التي ينبغي أخذها بعين الاعتبار عند إجرائه، لا سيما بعد أن تنامى الإنفاق العام. فبعد أن كان لا يتجاوز 10% من الناتج القومي، أصبح يتجاوز 30% أحياناً . لذلك ابتدعت طرق عديدة لربط تقديرات الموازنة السنوية بمرجعية أطول مدى في الزمن، وأعم وأشمل في الاتجاهات والأهداف، نذكر منها الخطط والبرامج والموازنات الاقتصادية وعقلنة الخيارات Rationalisation des choix budgétaires (R.C.B). كانت الخطة Plan، أقدم الوسائل وكان لها دوران: سياسي وتقني. وقد أدى وضع الخطط والعمل بها إلى بروز مفهوم الموازنة الاقتصادية budget économique، التي تطمح لان تشتمل على جميع النشاطات العامة والخاصة. وهذا ما رمت إليه المادة 18 من قانون المحاسبة العمومية التي نصت ما يلي: " يقدم وزير المالية إلى السلطة التشريعية قبل أول تشرين الثاني تقريراً مفصلاً عن الحالة الاقتصادية والمالية في البلاد..."

وهكذا فقد دخلت في مجال تقديرات الموازنة العامة، تقنيات عديدة كان في مقدمها: عقلنة خيارات الموازنة (R.C.B)، التي رأت أن حاجات الدولة بازدياد، بسبب تزايد السكان وتزايد حاجاتهم، وكثرة الأزمات الاقتصادية والاجتماعية، في حين أن مواردها محددة وإن هي تزايدت فبوتيرة أقل. من هنا نشأت الحاجة إلى عقلنة استخدام الواردات. وأول ما نشأت هذه التقنية في الولايات المتحدة الأميركية على يد وزير ماليتها Mcnamara ثم ظهرت نظرية جديدة في مطلع العام 1961 وقد عرفت باسم Planning Programming budgeting system، أي نظام التخطيط والبرمجة والموازنة، حيث يتعلق التخطيط بمدى استراتيجي يمتد من 5 – 7 سنوات من مثل الاعتناء بالحالة الصحية في البلاد، أو حماية البيئة. إلا أن هذه التقنية أثارت ردود فعل

---

(1) عبد الرؤوف قطيش، مرجع سابق ص 150.

سلبية من قبل الإدارة فتخلى عنها الرئيس Nixon عام 1969 واعتمد تقنية قريبة منها هي الإدارة بواسطة الأهداف Management by objectives. ثم حلت محلها لاحقاً في العام 1976 طريقة الموازنة على قاعدة الـصفر Budget base (zèro) وتنطلق هذه التقنية من عدم اعتماد الموازنات السابقة أساساً لتقدير النفقات والواردات. فلا اعتمادات ثابتة حتى يصار إلى النظر إليها كأساس، وعليه فلا حقوق مكتسبة وإنما يصار إلى الانطلاق من الصفر، فينظر في المسألة بكل جوانبها واحتياجاتها دون الالتزام بالمعطيات القائمة كعنصر حفظ لتقدير النفقات.

أول ما تتجه إليه أنظار القيمين على إعداد الموازنة هي صحة تقدير النفقات والواردات في إطار التعادل الحقيقي. فإذا ما توسعت الإدارات العامة في تقدير نفقاتها أدى ذلك إلى الامتناع عن القيام بنفقات أخرى قد تكون ضرورية، أو اللجوء إلى زيادة الضرائب بدون موجب. وإذا قدمت النفقات بأقل من حقيقتها أدى ذلك إلى وجوب تصحيحها في سياق التنفيذ وإلى الإخلال بتوازن الموازنة.

وفيما يتعلق بالواردات، إذا قدر إنتاجها بأقل من حقيقته، حمل ذلك على عصر النفقات أو إلى زيادة العبء الضريبي. وإذا قدم بتفاؤل تقع الموازنة في عجز.

إن صحة التقدير هي على جانب كبير من الأهمية، لذلك تناط هذه المهمة بموظفين أكفاء يتحلون بالمعرفة والتجرد.

أما الأسس المعتمدة لتقدير كل من الواردات والنفقات فهي:

1 - تقدير الواردات: La Prévision des ressources

يعتبر تقدير الواردات أصعب من تقدير النفقات لأنها شديدة التأثر بالأوضاع الاقتصادية وتقلباتها. فالضريبة على الدخل وقف على حجم الأرباح الخاضعة لهذه الضريبة. وحاصلات رسوم الجمارك مرتبطة بحركة الاستيراد، ومعظم ضرائب الاستهلاك يتوقف على القوة الشرائية لدى المواطنين وباختصار ترتبط واردات الدولة بالحالة الاقتصادية.

لذلك فإن واردات الدولة تعتبر غير ثابتة ويصعب تقديرها بدقة.

غير أنه يوجد إلى جانب هذا النوع من الواردات ، الواردات الثابتة التي يسهل تقديرها كالواردات الناتجة عن استثمار أملاك الدولة، والواردات الناتجة عن المدفوعات المقطوعة التي تؤديها الشركات ذات الامتياز وغيرها.

أما الأساليب المتبعة لتقدير الواردات فهي:

أسلوب التقدير الوسطي وأسلوب التقدير القياسي وأسلوب التقدير المباشر.

أ - أسلوب التقدير الوسطي:

يقضي هذا الأسلوب بأن تقدر واردات السنة المالية استناداً إلى متوسط إيرادات سنوات سابقة تم قطع حسابها. ويتراوح عدد هذه السنين بحسب التشريعات بين سنتين و 5 سنوات. أو قد تؤخذ إيرادات السنة الأخيرة التي تم قطع حساب موازنتها كأساس ثم يؤخذ المعدل الوسطي للزيادة الطارئة في السنوات السابقة ثم يصار إلى أخذ المعدل الوسطي. مثال ذلك لو أخذنا إيراداً قدره 280 مليون ل. ل للسنة 2002 وكانت حصيلة هذا الإيراد 200 مليون ل. ل عام 1997 و 220 عام 1998 و230 عام 1999 250 عام 2000 و 275 عام 2001.

فيؤخذ التقدير الوسطي = $280 + \frac{5+25+20+10+20}{5} = 296$ مليون ل. ل.

أن تطبيق هذا الأسلوب لا يؤدي إلى تقديرات حقيقية لأنه لا يساير التطور الطبيعي المرافق للأوضاع الاقتصادية المتعلقة بارتفاع عدد السكان وعدد المكلفين وزيادة الدخل القومي وزيادة واردات الضرائب.

ب - أسلوب التقدير القياسي:

لا يختلف هذا الأسلوب عن السابق سوى أنه يعتمد نتائج السنة الأخيرة التي تم قطع حسابها أساساً لتقدير واردات السنة المقبلة ، بدلاً من اعتماد متوسط السنوات السابقة.

فلتقدير واردات العام 2011 في الموازنة العامة، تعتمد نتائج الواردات المحصلة للعام 2009 باعتبارها السنة الأخيرة التي يكون قد تم قطع حسابها، وحتى منتصف

العام 2010. ويكون التقدير القياسي أكثر مجاراة لتطور الأوضاع الاقتصادية وأقرب إلى الحقيقة، إلا أن الفرق بين الأسلوبين ضئيل ولا يعول عليه. لأن هناك تناقض بين الثابت والمتغير بين الأسلوب الآلي وبين الأوضاع المتغيرة وهذا ما أدى إلى إدخال تعديلات عليه في محاولة لتصحيح النتائج غير الواقعية لهذا الأسلوب[1].

ج - أسلوب التقدير المباشر:

يقضي هذا الأسلوب بوضع تقديرات الواردات لسنة تالية من دون التقيد بقاعدة معينة. وهو يرمي إلى تقدير هذه الواردات وفقاً لما يرتقب أن يكون عليه بالفعل.

والعناصر التي يستند إليها للحصول على التقديرات ثلاثة:

واردات السنة السابقة، سير عمليات الواردات في السنة الجارية، ارتقاب التطور الاقتصادي في السنة التالية. وهذا الأسلوب معتمد في معظم الدول.

2 - الأسلوب المتبع في لبنان:

أ - تقدير الواردات:

نص قانون المحاسبة العمومية، المرسوم رقم 14969 تاريخ 1963/12/30 في المادة 15 منه ما يلي:

"تقدر واردات السنة الجديدة استناداً إلى العنصرين التاليين:

أ - تحصيلات السنة الأخيرة التي أنجز قانون قطع حسابها.

ب - تحصيلات الأشهر المنصرمة من السنة الجارية.

ج - ولوزير المالية أن يعدل التقدير على أساس أوضاع يعتمدها على أن يبرر أسبابها"

ففي الفقرة الأولى: إشارة إلى أسلوب التقدير القياسي وفي الفقرة الثانية إشارة إلى الأسلوب الوسطي ولو في نطاق ضيق، أما الفقرة الأخيرة فقد أعطت لوزير المالية

(1) J-el.Martinez et p.Di Malta, op.cit.p.211.

صلاحية التقدير المباشر بما له من صلاحية تعديل التقدير المستند إلى النتائج التي أسفر عنها اعتماد الأسلوبين الأولين.

أن هذا النص سجل تقدماً صريحاً ومحسوبا في أسلوب تقدير الواردات. فالعناصر التي يستند إليها لتقدير واردات السنة التالية شديدة الالتصاق بهذه الأخيرة ويمكن بالتالي الحصول على نتائج صحيحة.

ب - تقدير النفقات:

الأسلوب المتبع هو أسلوب التقدير المباشر. وكما أن الواردات تقسم إلى قسمين، واردات ثابتة وغير ثابتة، كذلك النفقات منها ما هو ثابت كأقساط الديون وفوائدها، ومعاشات التقاعد ورواتب الموظفين، ومنها ما هو متغير كنفقات الطرق وصفقات اللوازم والأشغال. وهذه النفقات الأخيرة على نوعين:

1-نوع يتكرر كل سنة كنفقات اللوازم الإدارية من إنارة وتدفئة ويستند في تقديره إلى نفقات السنة السابقة.

2-ونوع لا يتكرر كإنشاء جسر أو مستشفى ويستند في تقديره إلى أصحاب الاختصاص.

أما الاعتمادات التي تفتح في الموازنة لتغطية الحاجات فهي أيضاً على نوعين:

1 - اعتمادات محددة فيما يتعلق بالنفقات الثابتة.

2 - اعتمادات تقديرية فيما يتعلق بالنفقات المتغيرة والفرق بينهما أن مجلس النواب قلما يوافق على فتح اعتمادات إضافية لتكملة الاعتمادات المحددة، لكنه يوافق بسهولة على الاعتمادات الإضافية الرامية إلى تكملة الاعتمادات التقديرية.

المبحث الثالث: محتويات مشروع قانون الموازنة

يتضمن مشروع قانون الموازنة : - نصوصاً قانونية

- بيانات بالنفقات والواردات

ويلحق بالمشروع تقرير مفصل عن الحالة الاقتصادية والمالية في البلاد وعن

مشروع الموازنة. ويدعى هذا التقرير فذلكة الموازنة أو خطاب الموازنة.

I - النصوص القانونية:

هي النصوص التي درج على تضمينها مشروع قانون الموازنة وتقسم إلى ثلاث فئات:أساسية لا بد منها لكل موازنة، ونصوص خاصة تتعلق بكيفية تنفيذ الموازنة، ونصوص مختلفة.

أ - النصوص الأساسية:

لا بد لكل موازنة من احتواء أحكام قانونية أساسية ودائمة تتناول ما يلي:

1 - تقدير النفقات والواردات:

يصدر قانون الموازنة بنص يتضمن القيمة التقديرية لكل من النفقات والواردات المرتقبة لسنة معينة. ويظهر النص بنوع خاص، تعادل كفتي الواردات والنفقات، كما يظهر أرقام الموازنة العامة والموازنات الملحقة بها.

2 - فتح الاعتمادات:

تتضمن النصوص الأساسية نصاً يقضي بفتح الاعتمادات للنفقات المختصة. وفتح الاعتمادات يعني إجازة الإنفاق. وقد سبق القول أن وجود الاعتماد لا يعني توجب الإنفاق ، وإنما هو مجرد إمكانية للإنفاق، فالاعتماد لا ينشئ حقوقاً للغير، بل يبقى إنشاء الحقوق متوقفاً على عمليات العقد والتصفية.

3 - الإذن بالجباية:

يقابل النص القاضي بفتح الاعتمادات في الموازنة، نص يقضي بالإذن بالجباية وهو لا يقف عند حدود الأرقام المدونة للواردات، بل يمكن تجاوزها عملاً بهذا الإذن، على خلاف الاعتمادات المرصدة حيث أرقامها تشكل الحدود القصوى.

ب - النصوص الخاصة بتنفيذ الموازنة:

قد يشتمل مشروع قانون الموازنة على أحكام خاصة تتعلق بكيفية تنفيذها.

من هذه الأحكام ، مثلاً كيفية استعمال الاعتماد الاحتياطي في الموازنة لتغذية البنود التي نفذ اعتمادها، أو فتح اعتمادات جديدة ، وكيفية استعمال سائر الاعتمادات المشتركة بين عدة وزارات، ومنها إنشاء قوانين البرامج وما تنطوي عليه من اعتمادات التعهد واعتمادات الدفع، ومنها نقل اعتمادات في الموازنة بعد أن تكون قد فتحت خارجها..

ج - نصوص مختلفة:

قد يتضمن مشروع قانون الموازنة نصوصاً لا علاقة مباشرة لها بتنفيذ الموازنة، ويعود السبب في ذلك إلى إمكانية التصديق عليها بالسرعة المطلوبة، نظراً لعدم إمكانية تأجيل الموازنة على خلاف باقي القوانين.

II - بيانات النفقات والواردات:

تتألف الموازنة من عدد كبير من الصفحات ، يبلغ المئات والنصوص القانونية مهما اتسع نطاقها لا تتجاوز بضع صفحات، ولا تؤلف سوى جزء يسير من الموازنة ، أما جداول الواردات والنفقات فهي التي تستأثر بحجم الموازنة.

III - الفذلكة التفسيرية

كل مشروع قانون تتقدم به السلطة التنفيذية إلى مجلس النواب يحتاج إلى بيان يشرح الأسباب الداعية لوضعه ومحتوياته ونتائجه. كذلك الأمر بالنسبة لقانون الموازنة يحتاج إلى شرح الأسس المعتمدة والاعتبارات التي رافقت تنظيمه، ومحتويات المشروع.

يدعى هذا البيان، الأسباب الموجبة أو الفذلكة التفسيرية أو خطاب الموازنة. ولما كان مشروع الموازنة أضخم عمل تقوم به السلطة التنفيذية والأكثر أهمية ، فلا بد إذن

من إيلاء الفذلكة التفسيرية الاهتمام الخاص.

وقد تطور مفهوم الفذلكة التفسيرية من ذكر أسباب موجبة بسيطة، تشرح بعض الظروف بالمقارنة مع السنة السابقة، إلى خطاب أساسي يتضمن سياسة الدولة في جميع الحقول، ولاسيما دراسات اقتصادية ومالية واجتماعية معززة بالإحصاءات والاستنتاجات.

وقد ساير قانون المحاسبة العمومية في لبنان هذا الأمر، حيث جاء في المادة 18 الفقرة الثانية: "يقدم وزير المالية إلى السلطة التشريعية قبل أول تشرين الثاني تقريراً مفصلاً يتضمن:

1- بياناً عن الحالة الاقتصادية والمالية في البلاد.

2- بياناً عن سير الواردات والنفقات في السنة الجارية.

3- بياناً عن السياسة المالية التي تنوي الحكومة اتباعها في السنة التالية والمشاريع والإصلاحات التي تنوي تحقيقها في شتى الميادين.

4- إيضاحات وافية عن الأرقام الواردة في جداول الموازنة وعن الفروق الظاهرة فيها.

والفذلكة التفسيرية هذه، لا تُضَمن كتاب الموازنة، بل تُوقع في كتيب على حدة. ذلك أنه لا يمكن وضعها في الصيغة النهائية إلا بعد أن تكون الحكومة قد وافقت على مشروع الموازنة. ذلك أن مقدمة الكتاب تكتب بعد إنجاز الكتاب كذلك الفذلكة توضع بعد إنجاز مشروع قانون الموازنة العامة.

وقد أوجزت المادة 18 من قانون المحاسبة العمومية الحالي كل ذلك بعبارة "التقرير" المفصل عن الحالة الاقتصادية والمالية في البلاد والمبادئ التي اعتمدتها الحكومة في مشروع الموازنة. والجدير بالذكر أن التقرير الذي نصت عليه المادة 18، يختلف عن التقرير الذي نصت عليه المادة 17 من قانون المحاسبة العمومية، والذي يقدمه وزير المالية قبل أول أيلول إلى مجلس الوزراء حيث يحلل فيه الاعتمادات المطلوبة والفروقات الهامة بين أرقام المشروع وبين أرقام الموازنة الجارية.

أن صيغة خطاب الموازنة وفق ما نصت عليه المادتان 17 و 18 من قانون

المحاسبة العمومية، مماثلة من حيث المبدأ، وفق القانون المالي الفرنسي (1956)، الذي قضى بأن يرفق بمشروع الموازنة تقريران أحدهما تقرير اقتصادي ويتضمن النتائج التي أسفر عنها تنفيذ الموازنة السابقة أو حصيلة ما جرى إنفاقه وجبايته من موازنة السنة الجارية وبرنامج الحكومة وتوقعاتها للمستقبل.

والتقرير الآخر تقرير مالي ينطلق من معطيات التقرير الاقتصادي ليحدد أعباء الدولة والوسائل الملائمة لتمويل تغطية هذه الأعباء.

وقد نص القانون المالي الفرنسي الحالي (1959)، على دمج التقريرين الأنفي الذكر في تقرير اقتصادي ومالي موحد يحدد فيه أسس التوازن الاقتصادي والمالي انطلاقاً من المعطيات المتوافرة والتطلعات المستقبلية [1].

في الفترة الليبرالية التي ساد فيها المفهوم التقليدي للمالية العامة، شكل التصويت على الموازنة العامة وإقرارها من قبل السلطة التشريعية، مرحلة أساسية من الإجراءات التي تمر بها الموازنة العامة، إعداداً وإقراراً وتنفيذاً ورقابة. ففي مرحلة الإقرار هذه، كان البرلمان يعطي الحكومة الإجازة لجباية الواردات والإجازة للإنفاق وإذا رفض البرلمان إقرار الموازنة، فإن هذا الرفض كان يعتبر بمثابة نزع الثقة عن الحكومة.

أما في الفترة الراهنة، فإنه وان كان ضرورياً عرض الموازنة على البرلمان لإقرارها، فإن تدخل البرلمان في هذا المجال بات محدوداً وقصيراً، فلم يعد إقرار الموازنة وسيلة ضغط بيد البرلمان على الحكومة لكي تنال ثقته بل غدت وسيلة ضغط في يد الحكومة لإجبار البرلمان على إعطائها ثقته.

---

(1) André paysant – Finances publiques - 5°éd.1999- Arman Colin, p. 166.

الفصل الرابع

إقرار الموازنة العامة

إن مرحلة إقرار الموازنة هي عملية تحويل مشروع قانون الموازنة إلى قانون الموازنة، وإذا كان يشكل إقرار الموازنة المرحلة الثانية من مراحل الموازنة وهو من صلاحية السلطة التشريعية، فالسؤال الذي يطرح هو كيف نشأ حق المجالس النيابية بالتصديق وما هو الإجراء المتبع عندما نكون أمام مجلسين: النواب والشيوخ؟ وما هو دور لجنة المال والموازنة؟ وكيف يتم التصديق على مشروع قانون الموازنة في الجلسة العامة لكي يصبح قانوناً للموازنة؟

أولاً:حق المجالس النيابية بالتصديق على الموازنة:

هذا الحق نشأ بصورة تدريجية، وبدأ تاريخياً بالتصديق على الضرائب ثم تطور إلى التصديق على النفقات، بحيث شمل الموازنة العامة بكاملها(الواردات والنفقات) والدافع الأول لتدخل السلطة التشريعية، هو أن أملاك الحاكم بعد أن تزايدت مهام الدولة، أصبحت غير كافية لتغطية النفقات مما اضطر الحاكم إلى فرض الضرائب على الرعية. ولما رفض الشعب الضرائب نشأت خلافات مع الحاكم وأسفرت هذه الخلافات عن وجوب عرض قضايا الضرائب على المجالس التمثيلية التي يعود إليها وحدها حق الموافقة على فرض الضرائب باسم الأمة. وهذا ما حدث في العام 1215 في انكلترا عندما فرض ممثلو الشعب على الملك Jean sans terre، وجوب أخذ موافقتهم عند فرض الضرائب. وانتهت هذه الشرعة إلى قرار صدر عن البرلمان الانكليزي عام 1628، على أثر نزاع طويل بينه وبين الملك، يقضي بعدم شرعية أية ضريبة تفرض على الشعب بدون موافقته. كذلك نال الشعب الفرنسي حقوقه في إقرار

الضرائب بعد الثورة الكبرى عام 1789(المادة 14 من إعلان حقوق الإنسان والمواطن).

ثانياً: حقوق التصديق على الموازنة بين مجلس النواب ومجلس الشيوخ:

قد تكون السلطة التشريعية مؤلفة من مجلس واحد كما في لبنان، أو من مجلسين كما في معظم البلدان(الولايات المتحدة، انكلترا، فرنسا...) كما تختلف تسمية كل من هذين المجلسين، فالأول قد يدعى مجلس النواب، أو مجلس العموم أو الجمعية الوطنية أو مجلس الشعب. والثاني قد يدعى مجلس الشيوخ أو مجلس الأعيان أو مجلس اللوردات، أو مجلس الجمهورية. وبصورة عامة أطلق اسم مجلس النواب على المجلس الذي ينتخب أعضاؤه انتخاباً شعبياً مباشراً، واسم مجلس الشيوخ على المجلس المعين تعييناً أو منتخباً بطريقة خاصة.

يمثل مجلس الشيوخ عادة وجهة نظر المحافظين، في حين يمثل مجلس النواب النزعات التحررية. إن سبب وجود مجلسين هو لتمحيص ودراسة القضايا الهامة بدقة ومنها مشروع الموازنة العامة. وقد يحدث خلاف بين المجلسين في معرض مناقشة وإقرار هذا المشروع مما أوجب وجود آلية محددة لبت هذا الخلاف.

في حقل الموازنة العامة أُعطيت صلاحية التصديق عليها للمجلسين على قدم المساواة، ولكن في كثير من الأحيان، حصلت خلافات كثيرة أخَرت التصديق على الموازنة مما أضرّ بالبلاد. إلا ان هذه النزاعات، لاسيما في فرنسا وانكلترا كانت لصالح مجلس النواب، بوصفه ممثلاً للشعب. ففي انكلترا أعطيت الأولوية لمجلس العموم على أثر خلافات دستورية عامي 1907و1910. وفي فرنسا بقيت المساواة قائمة حتى مجيء دستور 1946 الذي ورد فيه صراحة أن مجلس النواب هو الذي يصدق القوانين، أما مجلس الشيوخ فيدرسها ويبدي آراء بشأنها فحسب، ويبقى لمجلس النواب أن يأخذ باقتراحات مجلس الشيوخ أو عدم الأخذ بها. اما دستور 1958 فقد أعاد بعض

الصلاحيات إلى مجلس الشيوخ [1]، حيث قضى بدرس جميع القوانين في المجلسين بغية الوصول إلى نص موحد، وحدد لذلك مهلاً ووضع قواعد وأصول معقدة ولكن بقيت الأولوية لمجلس النواب، وتبدو هذه الأولوية في الأمور الثلاثة التالية:

1- أن مجلس النواب هو الذي يتسلم مشروع الموازنة المحال من الحكومة إلى السلطة التشريعية ولا يحيل مجلس النواب المشروع إلى مجلس الشيوخ إلا بعد درسه.

2- تختلف مدة درس الموازنة لدى كل من المجلسين حيث يعطى مجلس النواب مدة شهرين ونصف ويعطى مجلس الشيوخ 20-30 يوماً.

3- في حال الخلاف بين المجلسين تعود كلمة الفصل لمجلس النواب.

ثالثاً: الموازنة أمام لجنة المال والموازنة:

قبل الوصول إلى مرحلة الاقتراع على الموازنة، لا بد من القيام بدراسة متأنية تتناول مشروع الحكومة، والتي من شأنها أن تنير الدرب أمام مجلس النواب لدى المناقشة والتصويت عليه. ولجنة المال والموازنة هي المكلفة بذلك.

أ- تأليف لجنة المال والموازنة:

لما كان من الصعب درس القوانين من قبل اللجنة العامة للمجلس، لذلك تم تشكيل لجان متخصصة في أنواع القوانين ومنها لجنة المال والموازنة ومهمتها الأساسية درس الموازنة. وهذه اللجنة تعتبر من أهم اللجان البرلمانية، لأنها توجه سياسة الدولة المالية. ومن هنا كان اهتمام الدول بتأليفها. فهل تؤلف من الأكثرية؟ أم تشارك سائر الأحزاب في تأليفها؟ وكيف يتم الاختيار لعضويتها، بالانتخاب أم بالتعيين أم بالقرعة؟

من الحلول المعتمدة أن يمثل كل حزب في اللجنة بنسبة عدد نوابه. ومنها أن تمثل الحكومة بثلثي الأعضاء والمعارضة بالثلث الباقي، كما يجري في الولايات المتحدة. ومنها ما يتحول المجلس بكامله إلى لجنة مالية عند درس الموازنة، كما

(1) L. Philip. Finances publiques, op.cit, p. 260.

يجري في انكلترا. ومنها إجراء انتخابات عادية بدون شروط كما في لبنان، سوى شرط مراعاة التوزع الطائفي من جهة والسياسي من جهة ثانية، والسعي ما أمكن، اختيار الأعضاء على قاعدة الاختصاص والخبرة والتجرد ولمدة سنة واحدة.

ب- صلاحيات اللجنة:

تشمل صلاحيات اللجنة: - مشروع الموازنة
- القوانين المالية
- مختلف القوانين التي يمكن أن تكون لها نتائج مالية.

أن صلاحياتها واسعة جداً تطال جميع المواضيع الاقتصادية والاجتماعية والعسكرية. لأن لمعظم القوانين نتائج مالية.

تنتخب اللجنة رئيساً لها ونائباً للرئيس ومقرراً، ويعاونها في مهمتها جهاز إداري خاص بها وبوسع اللجنة أن تدرس الموازنة مجتمعة أو أن تتوزع إلى لجان فرعية يتولى كل منها درس وزارة معينة أو عدة وزارات [1].

يحضر اجتماعات اللجنة بصورة دائمة مدير الموازنة أو من ينوب عنه، وللجنة ان تستعين بموظفين من مختلف الوزارات، وأن تطلب حضور الوزير المختص لدى درس مشروع موازنته. ويحق للنواب حضور الاجتماعات كمستمعين فقط. تدقق اللجنة بكل رقم من أرقام الموازنة وتدرس الوثائق والمستندات المتعلقة بها. ولها أن تقبل مشروع الحكومة أو ترفضه أو تعدله. غير أن التعديل لا يمكن ان يتجاوز حدود الاعتمادات الإجمالية المقترحة من الحكومة. يحظر على اللجنة اقتراح زيادة النفقات.

بعد أن تفرغ لجنة المال والموازنة من تدقيقها، تضع تقريراً عن مشروع الموازنة

---

(1) في لبنان، وفي بدء دورة تشرين الأول من كل سنة ينتخب مجلس النواب لجنة المال والموازنة وكذلك سائر اللجان الدائمة الأخرى، وعدد أعضائها 17 عضواً وبعد انتخابها بثلاثة أيام على الأكثر، تجتمع اللجنة بدعوة من رئيس المجلس وبرئاسته وتنتخب رئيساً ومقرراً بالاقتراع السري ويكلف رئيس المجلس أمين سر لها من موظفي المجلس لضبط وقائع الجلسات.

يتناول كيفية تقديمه من الحكومة والتعديلات والاقتراحات التي ترى اعتمادها لتنظيم الموازنة العامة ثم ترفعه إلى رئاسة المجلس.

رابعاً: الموازنة أمام المجلس:

أ – تحديد سلطة المجالس التشريعية:

تسير الدساتير الحديثة باتجاه الحد من صلاحيات السلطة التشريعية في حقل تصديق الموازنة. ويعود السبب الرئيسي إلى أن توسيع صلاحياته، أدى إلى التأخير وتضخيم النفقات، والإخلال بتوازن الموازنة. ومن مظاهر التضييق على السلطة التشريعية:

1- حددت مهل قصيرة للسلطة التشريعية لدرس الموازنة والتصديق عليها (شهران ونصف) في حين أعطيت الحكومة مهلة (6-9 أشهر) . وإذا انقضت المهلة المحددة للسلطة التشريعية دون إنجاز التصديق، حُقَّ للسلطة التنفيذية وضعها موضع التنفيذ[1].

وفي لبنان ينص الدستور على إمكان نشر الموازنة بمرسوم إذا توافرت ثلاثة

---

(1) نصت المادة 86 من الدستور على انه إذا لم يبت مجلس النواب نهائياً في شأن مشروع الموازنة قبل الانتهاء من العقد المبين لدرسه، فلرئيس الجمهورية بالاتفاق مع رئيس الحكومة، ان يدعو المجلس فوراً إلى عقد استثنائي يستمر لغاية نهاية كانون الثاني، لمتابعة درس الموازنة. وإذا انقضى العقد الاستثنائي هذا ولم يبت نهائياً في مشروع الموازنة، فلمجلس الوزراء ان يتخذ قراراً يصدر بناءً عليه عن رئيس الجمهورية، مرسوم يجعل بموجبه المشروع بالشكل الذي تقدم به إلى المجلس مرعياً ومعمولاً به ولا يجوز لمجلس الوزراء ان يستعمل هذا الحق الا إذا كان مشروع الموازنة قد طرح على المجلس قبل بداية عقده بخمسة عشر يوماً على الأقل على انه في مدة العقد الاستثنائي المذكور، تجبى الضرائب والتكاليف والرسوم والمكوس والعائدات الأخرى كما في السابق وتؤخذ ميزانية (موازنة)السنة السابقة أساساً، ويضاف إليها ما فتح فيها من الاعتمادات الإضافية الدائمة ويحذف منها ما اسقط من الاعتمادات الدائمة وتأخذ الحكومة نفقات شهر كانون الثاني من السنة الجديدة على القاعدة الاثنى عشرية:

نصت المادة 83 من الدستور ما يلي:" كل سنة في بدء عقد تشرين الأول، تقدم الحكومة لمجلس النواب، موازنة شاملة نفقات الدولة ودخلها عن السنة القادمة، ويقترع على الموازنة بنداً بنداً"

شروط:

أ- تقديم مشروع الموازنة إلى السلطة التشريعية قبل بدء العقد العادي المخصص لدرسها بـ 15 يوماً.(يبدأ عقد الخريف المخصص لدرس وإقرار الموازنة بأول ثلاثاء بعد الخامس عشر من تشرين الأول وينتهي بنهاية السنة).

ب- دعوة المجلس إلى دورة استثنائية خلال شهر كانون الثاني لمتابعة درسها.

ج- انقضاء الدورة الاستثنائية بدون البت بالموازنة.

2- حظرت معظم الدساتير والقوانين على المجالس التشريعية زيادة النفقات في أثناء درس مشروع الموازنة. ويحصر حقها بتعديل أرقام الموازنة في حدود المبالغ الإجمالية الواردة في مشروع الحكومة.

3- أن التصديق على الموازنة، يجري بصورة إجمالية في معظم الدول، حيث يصوت على الموازنة باباً أو فصلاً. أما في لبنان فلا يزال التصويت، عملاً بالمادة 83 من الدستور التي نصت على أن مجلس النواب يقترع على الموازنة بنداً بنداً.

4- لا يجوز للمجالس التشريعية أن تتطرق خلال الدورة المخصصة للموازنة إلى أي موضوع آخر قبل إنجاز التصويت عليها.

ب- كيفية التصويت على الموازنة:

تجتاز عملية التصويت على الموازنة ثلاثة مراحل: المناقشة العامة- المناقشة التفصيلية- ثم الاقتراع على المشروع.

1- مرحلة المناقشة العامة:

تشكل المناقشة العامة في المجلس النيابي، المرحلة السياسية من مراحل مناقشة الموازنة، وتبدأ فور تسلم رئيس المجلس تقرير لجنة المال والموازنة، بدعوة الأعضاء إلى الاجتماع لمناقشة عامة حول مشروع الموازنة. وخلال هذه الجلسة يستمع المجلس إلى خطاب وزير المالية الذي يكون قد وزع على النواب مسبقاً كما يستمع إلى تقرير لجنة المال والموازنة.

وعلى أساس خطاب الموازنة ومشروع الموازنة وتقرير اللجنة يبدأ النواب بالمناقشة. وهذه المناقشة نظرية أكثر منها عملية، وسياسية أكثر منها مالية. وهي تتناول سياسة الحكومة في جميع الميادين[1].

ولكي لا تطول المناقشة تعمد الكتل النيابية إلى تكليف أحد أعضائها للكلام باسمها. وبعد الانتهاء من هذه المناقشة العامة يطرح رئيس المجلس المشروع بكامله على التصويت، وفي حال نال الأكثرية يعتبر المشروع مقبولاً مبدئياً، وبالتالي الانصراف إلى مناقشته تفصيلياً.

2- مرحلة المناقشة التفصيلية:

عملاً بمبدأ أولوية النفقات على الواردات، تبدأ المناقشة التفصيلية بالنفقات وتتناول كل وزارة على حدة تبدأ بالسياسة العامة للوزارة ثم التفاصيل ويصار إلى التصويت على الأرقام: إما على أساس الباب أو الفصل أو البند.

3- مرحلة الاقتراع على الموازنة بكاملها:

بعد الانتهاء من التصويت التفصيلي على أرقام الموازنة يصار إلى الاقتراع على النصوص القانونية التي تقضي بتحديد أرقامها الإجمالية، وبالإذن بالجباية والإنفاق وعلى مشروع الموازنة بأكمله.

وفي حال تأليف المجالس التشريعية من مجلسين، يحيل مجلس النواب المشروع الذي تم التصديق عليه، إلى مجلس الشيوخ الذي يتبع المراحل ذاتها. أما في حال تأخر مجلس الشيوخ عن المهل المحددة فالكلمة الفصل لمجلس النواب

---

(1) يتوالى على الكلام النواب، ممثلو الكتل النيابية والمستقلون الذين سجلوا أسماءهم لدى رئاسة المجلس لهذه الغاية وقد جرت العادة مؤخراً بنقل وقائع الجلسة العامة للمجلس بواسطة وسائل الإعلام المرئي والمسموع مما اثر في طبع المناقشة العامة للموازنة بطابع المناقشة العامة السياسية وفي الغالب تذيل خطابات النواب بمطالب خاصة بمناطقهم الانتخابية فتبدو هذه الخطابات أشبه بالحملات الانتخابية.

خامساً: القيمة الحقوقية للإذن بالموازنة:

أن مصير مشروع الموازنة ينتهي إلى:

1- إما أن يُصدق المشروع كما ورد من الحكومة .

2- وإما أن يُصدق بعد تعديل.

3- وإما أن يُرفض.

في الحالتين 1و2 النتائج القانونية واحدة وهي تصديق الموازنة ، أما الحالة الثالثة فهي رفض الموازنة من قبل مجلس النواب.

أ- التصديق على الموازنة:

يختلف معنى التصديق على الواردات عن معنى التصديق على النفقات.

1- التصديق على الواردات: ويتضمن المعاني الآتية:

1)تطبيق النظام الضريبي القائم وسائر النصوص المتعلقة بالواردات خلال السنة. فالموازنة عمل شرطي Acte-Condition، لا يملك بذاته تحديد آثاره، وإنما يحددها القانون وحده مباشرة، بحيث لا يكون هذا التصرف – الشرطي إلا تمهيداً وشرطاً لإعمال أحكام القانون ومن أمثلة التصرف المبني على شرط قرار تعيين موظف [1]. حيث أن تعيين الموظف قرار معلق على شرط قبول والتحاق الموظف بوظيفته.

2) الإذن بجباية الضرائب والرسوم والواردات الناتجة عن النظام الضريبي وسائر النصوص. أن إجازة الواردات تعطي السلطة الإجرائية الإذن بتطبيق نظام جرى إقراره بصورة مستقلة عن الموازنة، فإجازة جباية الضرائب للعام القادم، التي ينص عليها قانون الموازنة، لا تحدد النظام الضريبي الذي أقر سابقاً، وإجازة الجباية ليست سوى الإذن بتطبيق ذلك النظام.

3) إن أرقام الواردات تقديرية ويمكن جباية واردات تفوق الأرقام المصدقة. إن إجازة الواردات لها صفة تقديرية فقط Evaluative، وليست لها صفة تحديدية

(1) حسن كيرة، المدخل إلى القانون، دار النهضة العربية للطباعة والنشر، بيروت، 1967، ص 870.

Limitative، فيمكن للحكومة أن تتجاوز تقديرات الموازنة للواردات زيادة أو نقصاناً دون أن تكون ملزمة بتلك التقديرات، على خلاف ما هو عليه الحال بالنسبة إلى النفقات، حيث لا يحق للحكومة وللإدارة أن تنفق بما يزيد على اعتمادات النفقات.

4) إن الإذن بالجباية ملزم، والحكومة ملزمة بتحصيل الواردات بواسطة أجهزتها المختصة. إن إجازة الواردات ملزمة للحكومة والإدارة بتطبيق النظام الذي يرعى كل نوع من أنواع الواردات. فهي تشكل موجباً يقضي بفرض الضرائب والرسوم وتحصيلها، دون أن يكون لها حق الإعفاء منها لأي كان، إلا ضمن الإعفاءات التي نص عليها القانون، استناداً إلى مبدأ مساواة المواطنين تجاه الأعباء العامة دون تمييز أو تفاضل بين المكلفين[1].

5) إن إجازة الجباية تكون شاملة جميع أنواع الواردات دون تمييز بينها، غير أنها لا تتضمن الدلالات القانونية ذاتها بالنسبة إليها جميعاً. فالواردات المتأتية من غير الضرائب لها صفة تقديرية فقط كحاصلات أملاك الدولة، ودون إلزام بالجباية كما هو الحال بالنسبة إلى الضرائب[2].

6) إن إجازة جباية الواردات تكون إجمالية عامة وغير محددة، على خلاف ما هي عليه إجازة الإنفاق التي تكون تفصيلية محددة. فالتخصيص بالنسبة للنفقات يقابله عدم تخصيص في الواردات وهو ما يطلق عليه الشيوع في الموازنة وهو مبدأ من مبادئ الموازنة كما سبق ورأينا، ولا يصار إلى تخصيص الواردات إلا بنص قانوني.

<u>2- التصديق على النفقات:</u> ويتضمن المعاني التالية:

1)التصديق على النفقات، لا يعني وجوب إنفاقها على عكس الواردات. إن الإجازة بالإنفاق يتمثل بـ فتح الاعتمادات في إطار الموازنة. وفتح الاعتماد هو الذي يمثل إجازة قانونية بالإنفاق. غير أن هذه الإجازة تتضمن الدلالة القانونية ذاتها بالنسبة إلى جميع النفقات ولا يتعلق نشوئها بأعمال قانونية قامت بها الإدارة، فقد تتضمن

(1) M.Bouvier, M.chz.Eclassan, J.P. Lassale, Finances publiques, 20 éd. L.G.D.j, 1995, paris، p.160.

(2) G.Jeze, op.cit.p.30

مجرد إجازة بالدفع. مثال ذلك الدين العام، رواتب الموظفين...

2) إن الاعتماد المصدق يشكل حداً أقصى لا يجوز للحكومة تجاوزه على خلاف الواردات.

3) يحظر على الحكومة إنفاق أي مبلغ لم تجزه السلطة التشريعية باعتماد مخصص في الموازنة.

غير أن لهذه القاعدة بعض الاستثناءات، فقد تجد الحكومة نفسها مضطرة للإنفاق في حالات طارئة، أو في ظروف لا تكون السلطة التشريعية خلالها بحالة انعقاد، حيث أجازت الدساتير والقوانين للحكومة بفتح اعتمادات إضافية بمراسيم يصدق عليها لاحقاً من قبل مجلس النواب، أو أن تأخذ سلفات خزينة ثم تفتح بالمبالغ المنفقة اعتمادات إضافية على سبيل التسوية.

4) أن التصديق على النفقات ينطوي على معنى التخصيص، فكل اعتماد يخصص لغاية معينة وتطبيقاً لقاعدة التخصيص هذه:

- لا يجوز الإنفاق في جهة معينة إلا من الاعتماد المخصص لها.
- لا يجوز استعمال الاعتماد الا للغاية التي أرصد من أجلها.
- لا يجوز نقل الاعتمادات من مكان إلى آخر [1].

5)أن الشروط المرتبطة بالإجازة بالإنفاق، لجهة الغاية منها وقيمتها ومهلة استعمالها، ليست شروطاً جامدة، وإنما هي شروط مرنة حيث يجوز نقل الاعتماد من فقرة إلى فقرة ضمن البند الواحد، كما يجوز تدوير الاعتمادات أي نقلها من موازنة السنة الجارية إلى موازنة السنة التالية.

6)إذا كانت إجازة الواردات تشكل موجباً على الإدارة ولها طابع الإلزام بتطبيق النظام الذي يرعى كل نوع من أنواع الواردات، فإن الإجازة بالإنفاق ليس لها الطابع الإلزامي. فللحكومة حق الخيار بين التصرف بمقتضى الإجازة أو عدم التصرف. وقد

---

(1) المادة 57 من قانون المحاسبة العمومية: لا تعقد النفقة الا إذا توفر لها اعتماد في الموازنة ولا يجوز استعمال الاعتماد لغير الغاية التي ارصد من اجلها.

نصت المادة 18 من قانون المحاسبة العمومية أنه: " لوزير المالية، إذا وجد ضرورة لذلك، أن يقترح على مجلس الوزراء وقف استعمال بعض الاعتمادات المرصدة في الموازنة، ولمجلس الوزراء أن يقرر الموافقة على الاقتراح إذا كانت الظروف الراهنة تبرر اتخاذ مثل هذا التدبير".

7)إن الإجازة بالإنفاق لا تنشئ بحد ذاتها حقوقاً للغير تجاه الدولة، وإنما تنشأ مديونية الدولة خارج تلك الإجازة، جراء أعمال قانونية سابقة، كرواتب الموظفين أو إجراء أعمال قانونية لاحقة، كعقود الأشغال العامة المجرات بعد نشر الموازنة.

3 - رفض الموازنة:

طالما أن البرلمان هو الذي يصدق الموازنة فمن حقه أن يطلب تقديمها ضمن الحدود القانونية، ومن حقه أيضاً أن يرفض تصديقها وأن يردها برمتها، لأنه يملك حق الإذن ويملك حق الرفض. ولكن رد الموازنة بدون إعداد غيرها، له نتائج وخيمة على حياة الدولة، لأنه يؤدي إلى شل كل نشاط فيها.

لذلك نادراً ما يرفض المجلس النيابي مشروع الموازنة برمته، بدليل أن تاريخ العلوم المالية لم يسجل عدداً كبيراً من هذه الحالات. فقد رُدت الموازنة مرة واحدة في انكلترا عام 1783 ومرة واحدة في فرنسا عام 1887، ولم ترد الموازنة مطلقاً في لبنان.

وتعود أسباب الرفض إلى أحد أمرين: إما أن يكون الخلاف حول تنظيم الموازنة، وأسس وضعها أو توزيع الاعتمادات على المرافق العامة. وإما أن يكون المجلس غير راض عن الحكومة ويتخذ من الموازنة سلاحاً لإسقاطها. وغالباً يكون السبب سياسياً لأن الخلاف حول الناحية الفنية يمكن حله بالتعديلات. ورفض الموازنة عمل خطير من نتائجه:

1)إبقاء البلاد مدة من الزمن بدون موازنة، الأمر الذي يؤدي إلى تعطيل أعمال الدولة وشل الحركة الاقتصادية بوجه عام.

2) اللجوء إلى القاعدة الاثنى عشرية التي تجيز الجباية والإنفاق شهراً فشهراً على

أساس جزء من اثني عشر.

3) ربما كان أهم نتائج الرفض وجوب استقالة الحكومة والمجيء بحكومة جديدة تحظى بتأييد الأكثرية البرلمانية. وعندئذ يصدق المجلس على الموازنة .

سادساً: تصحيح الموازنة:

للموازنة صفة تقديرية لأنها مستقبلية. والتقدير مهما كان دقيقاً لا بد من بعض الأخطاء بالتقدير. فقد تطرأ حاجات جديدة لم تكن مرتقبة، كحدوث فيضان أو زلزال أو ثورة.

وفي مثل هذه الحالات يقتضي فتح اعتمادات جديدة في الموازنة وتأمين تغطيتها، أي يقتضي تصحيح الموازنة. فكيف ذلك؟

أ- الواردات:

لا تثير الواردات أية مشكلة عندما تفيض عن الحاجات المرتقبة، فالزيادة تحال إلى مال الاحتياط لدى قطع الحساب السنوي. ولكن قد تقصر الواردات عن تلبية جميع الحاجات، فما هي الإجراءات المتخذة؟

1- أن تعمد الحكومة إلى ترتيب أولوية الحاجات، فتلبي الضروري وتؤجل الثانوي.

2- قد يتبين أن تقدير الواردات كان خاطئاً، وبوسع الحكومة زيادة أرقامها فتلجأ إلى وضع مشروع قانون مستقل بهذا المعنى.

3- بوسع الحكومة اللجوء إلى إحداث موارد جديدة كزيادة معدلات الضرائب أو فرض ضرائب جديدة، وتوضع بذلك مشاريع قوانين تستدعي التصديق من السلطة التشريعية.

4- قد تلجأ الحكومة إلى عقد القروض الداخلية أو الخارجية بموافقة السلطة التشريعية.

ب- النفقات:

عندما تتجاوز قيمة الاعتمادات المرصدة في الموازنة الحاجات الحقيقية، لا يستدعي الوضع أي تصحيح لها، ذلك أن الاعتمادات الباقية بدون استعمال تلغى وتصبح من مال الاحتياط.

ولكن لا بد من تصحيح الاعتمادات عندما يتبين أنها اقل من الحاجات الحقيقية ويتم التصحيح بفتح اعتمادات إضافية بالطرق الآتية:

1- يمكن نقل الاعتمادات الفائضة في أحد الأبواب والبنود إلى الأبواب والبنود التي تحتاج إلى تغذية. ويجري ذلك بقانون حيث يتم نقل الاعتماد عند الحاجة، من بند الاحتياط إلى سائر بنود الموازنة على الوجه التالي:

- بقرار وزير المالية، بناء على اقتراح الإدارة المختصة وبعد تأشير المراقب المركزي لعقد النفقات، فيما يتعلق بالاعتمادات الاحتياطية للنفقات المشتركة.

- بمرسوم يصدر بناءً على اقتراح الوزير المختص ووزير المالية فيما يتعلق بالاعتماد الاحتياطي للنفقات الطارئة.

أما فيما يخص النقل ضمن الفقرة الواحدة فذلك لا يحتاج إلى إجازة مجلس النواب.

2- ترصد في الموازنات عادة اعتمادات احتياطية من شأنها تغذية بنود الموازنة التي نفدت اعتماداتها وفتح اعتمادات جديدة بحيث يمكن تمويل الحاجات الجديدة بالنقل من هذه الاعتمادات الاحتياطية.

والأصل أن النقل يتم بقانون، ولكن قد تجيز السلطة التشريعية للسلطة التنفيذية إجراء النقل بمراسيم تتخذ في مجلس الوزراء أو بمراسيم عادية تسهيلاً لمهمة السلطة التنفيذية.

3- في حال وجود أموال احتياطية لدى الدولة، تغطى الاعتمادات الإضافية من مال الاحتياط.

4-يمكن أخيراً تغطية الاعتمادات الإضافية بتعديل أرقام الواردات كما ورد أعلاه (زيادة التقدير، ضرائب جديدة، قروض)[1].

(1) المادة 27 من قانون المحاسبة العمومية نصت ما يلي:«مع مراعاة احكام المادة 85 من الدستور (لا تفتح الاعتمادات الاضافية الا بقانون) وتغطى هذه الاعتمادات بطريقة النقل من بنود أخرى أو من باب احتياطي الموازنة، أو اخذاً من مال الاحتياط، أو بموارد جديدة»

الفصل الخامس
تنفيذ الموازنة

فور انتهاء مرحلة تصديق الموازنة يتم إصدارها ونشرها من قبل رئيس الجمهورية في الجريدة الرسمية وتبدأ مرحلة تنفيذ الموازنة من قبل الحكومة، غير أن تنفيذ قانون الموازنة يختلف عن تنفيذ أي قانون آخر [1]. وينبغي الإسراع في تنفيذ قانون الموازنة، لأنه يبقى نافذاً حتى نهاية السنة فقط، عملاً بسنوية الموازنة.

كما أن تقاسم الصلاحيات بين مجلس النواب والحكومة، لا يتم على غرار ما هو عليه الحال بالنسبة إلى أي قانون عادي. فقانون الموازنة الذي يقره مجلس النواب يحدد طبيعة جميع الواردات والنفقات ومبالغها ومصادر الواردات وأوجه إنفاقها بكل تفصيل. والحكومة في موضوع الموازنة هي سلطة تنفيذية، تعمل في ظل رقابة مجلس النواب، لإجراء التصحيحات اللازمة على قانون الموازنة بصيغته الأساسية. علماً بأن كل ذلك يتم عملاً بنصوص قانونية صادرة عن مجلس النواب، وهي في أي حال لا تزيد في الحجم الإجمالي للموازنة [2]. وقد أحيط تنفيذ الموازنة بمجموعة كبيرة من الأحكام القانونية والمبادئ التي تحفظ سلامة التصرف بالأموال العامة، وتحول من حيث المبدأ، عدم تبديدها أو تبذيرها أو اختلاسها.

وأهم ما يتضمن التنفيذ:

أ- تحقيق الواردات والنفقات عملاً بإجازة الجباية والإنفاق الواردة في قانون الموازنة. وتتم عمليات الجباية والإنفاق وفقاً لقاعدة **الفصل بين الوظائف الإدارية** التي

---

(1) L.Philip, op.cit, p.275.

(2) Ibid, p.275

تحدد الحقوق والواجبات والوظائف التنفيذية أو الحسابية التي تعنى بعمليات قبض الواردات أو دفع النفقات.

ب- عمليات الخزينة ومدى أسهامها في تمويل أعباء الدولة.

ج- أصول المحاسبة العمومية التي درج على تعريفها بمجموعة القواعد التي تحدد كيفية إدارة الأموال العمومية وتؤدي إلى ضبط حساباتها.

وتنفيذ الموازنة من صلاحية الحكومة بجميع وزاراتها، غير أن معظم عمليات التنفيذ تقوم بها دوائر وزارة المالية. وسنعالج فيما يلي المسائل التالية:

المبحث الأول: مبدأ الفصل بين الوظائف الإدارية والوظائف الحسابية.

المبحث الثاني: تنفيذ الواردات.

المبحث الثالث: تنفيذ النفقات.

المبحث الرابع: تنظيم وزارة المالية.

المبحث الأول

مبدأ الفصل بين الوظائف الإدارية والوظائف الحسابية

أ- مفهوم المبدأ ومبرراته:

تقسم أعمال تنفيذ الموازنة إلى فئتين:

الأولى: أعمال إدارية وهي تلك التي تنشئ حقوقاً للغير على الدولة، كعقد صفقة لشراء تجهيزات أو بناء مدرسة أو شق طريق، كذلك الأعمال التي تحدد قيمة الضرائب والرسوم.

أن هذه الفئة من الأعمال يقوم بها موظفون إداريون وهي تتناول بنوع خاص، عمليات تحقق الواردات وعقد النفقة وتصفيتها وصرفها.

الثانية: أعمال مادية وهي تلك التي تتناول عمليات قبض الواردات ودفع النفقات ويقوم بهذه الأعمال أمناء الصناديق والجباة وهي تدعى أعمالاً تنفيذية أو حسابية.

ومن المبادئ المهمة التي تسود الموازنة العامة مبدأ الفصل بين الوظائف الإدارية والحسابية بمعنى أنه لا يجوز للموظف الذي يتولى صلاحيات القرار أن يتولى صلاحيات التنفيذ[1].

أما مبررات الفصل بين الوظائف الإدارية والحسابية فتتلخص بما يلي:

إن مبدأ الفصل بين الوظائف الإدارية والوظائف الحسابية هو مبدأ قديم، يعود في فرنسا إلى نص قانون المحاسبة الصادر في 1862/5/31، وقد سبق هذا المبدأ، مبدأً سياسياً سابقاً عليه، هو مبدأ الفصل بين السلطات الدستورية الذي جرى نقله إلى الميدان المالي حيث تمثل بمبدأ الفصل بين الوظائف الإدارية والوظائف الحسابية لكي

---

(1) نصت المادة 168 من قانون المحاسبة العمومية" لا يجوز الجمع بين وظيفة المحتسب وأي وظيفة لها علاقة بطرح الواردات، أو أي وظيفة لها علاقة بعقد النفقات أو تصفيتها أو صرفها".

لا تطغى فئة من الموظفين بما لها من صلاحيات، فتسيء استعمالها عند تصرفها بالمال العام[1].

أن تقسيم الوظائف في العمل، في المجتمعات التي تستلهم المبادئ الديمقراطية، ليس استجابة لها بسبب التخصص التقني وحسب، إنما أيضاً لإقامة التوازن بين مختلف الاتجاهات بدافع إجراء الرقابة المتبادلة[2] وأهم هذه المبررات:

1- أن مبدأ توزيع العمل الذي يستند إليه التوزيع الاقتصادي الحديث، يعتبر صالحاً للتنظيم الإداري أيضاً، لأن وظائف الدولة متعددة ومتشبعة، ولا بد من مراعاة الاختصاص وتوزيع العمل لتحسين الإنتاجية.

فالموظف الذي يعقد صفقة لشراء أسلحة أو أدوات طبية أو يبرم جداول تحقق الضرائب، لا يفترض به أن يكون خبيراً بالمحاسبة وقيد الواردات والنفقات.

ومن ناحية ثانية يفترض بالموظفين الذين يتولون التنفيذ أن يكونوا خبراء في أصول المحاسبة ومسك الدفاتر والقيام بعمليات الدفع والقبض بنظام ودقة. فلكل من الوظائف الإدارية والوظائف الحسابية اختصاص محدد ويقوم مبدأ الفصل بينهما على أساس هذا التباين في الاختصاص.

2- أن وزارة المالية مسؤولة عن تمويل الحاجات العامة، وعن حسن إدارة الأموال العمومية. أما الوزارات الأخرى فتعتبر وزارات إنفاق فقط. والفصل بين الوظائف الإدارية والحسابية ينسجم مع هذا المفهوم، إذ يؤدي إلى توحيد الوظائف الحسابية تحت سلطة وزير المالية في حين أن الوظائف الإدارية، ولاسيما ما يتعلق منها بالإنفاق، موزعة على مختلف الوزارات. ومن مبررات هذا التوحيد تمكين وزارة المالية من ممارسة الرقابة المالية على الوزارات بواسطة المحتسبين ومعاونيهم من أمناء صناديق وجباة ومحاسبين وغيرهم.

3- أن جمع الوظائف الإدارية والحسابية بين يدي موظف، واحد، وجهاز واحد،

(1) Gilbert Devaux, la comptabilité publique, tome I, P.U.F.1957, PARIS, P.48.

(2) Paul Marie Gaudmet, précis des finances publiques, Tome I, 1° édit. Montchrestien, Paris 1970, p. 377

يفسح المجال للتلاعب وسوء استعمال الأموال العمومية. أما الفصل بينهما فيحول دون ذلك أو يصعب الأمر أمام التواطؤ بين الدوائر الإدارية والدوائر التنفيذية.

كما أن تعدد الموظفين واختلاف الدوائر يحمل على رقابة بعضهم بعضاً.

ولكن هل يمكن تحقيق الفصل بصورة كاملة؟ والجواب أنه يمكن القول أن الفصل يكاد يكون مطلقاً في حقل النفقات، ما عدا بعض الاستثناءات البسيطة.

أما في حقل الواردات فهو قائم في الضرائب والرسوم المباشرة، ولكنه غير قائم في الضرائب والرسوم غير المباشرة: ففي الضرائب المباشرة يجري التفريق بين مأموري التحقق ومأموري التحصيل والجباية. فيقوم مراقبو الضرائب أو مأمورو التحقق بتحديد مقدار الضريبة وتصفيتها وتعين المكلف بالضريبة، ثم ترسل المعاملة إلى مأموري التحصيل الذين يتولون جباية الضريبة.

إن مبدأ الفصل يظهر هنا واضحاً في الضرائب المباشرة، أما في الضرائب غير المباشرة فقد يحدث كثيراً أن يجمع التحقق والتحصيل في موظف واحد أو في وحدة إدارية واحدة.

أما في حقل النفقات فمبدأ الفصل بين الوظائف الإدارية والوظائف الحسابية مطبق بصورة مطلقة، كما يجب أن يرافق هذا المبدأ عملية الإنفاق بكل حذر وحيطة. ويظهر ذلك في إناطة سلطة تقرير الإنفاق(أي عقد النفقة وتصفيتها وصرفها) بموظفين إداريين وإناطة سلطة دفع النفقة بموظفين محتسبين.

ب- الفرق بين كل من مسؤولية الموظفين الإداريين والمحتسبين:

1-مسؤولية الموظفين الإداريين:

هي أكثر اتساعاً من مسؤولية المحتسبين، وأكثر استناداً إلى عوامل معنوية كالخبرة والمعرفة. إن تحديد مسؤولية الموظفين الإداريين أمر صعب، وهي غامضة لأنها غير رقمية، وهي عملاً بقاعدة التسلسل الإداري، تلتصق بالوزير بوصفه قيّماً على الاعتمادات المرصدة لوزارته. والموظفون الإداريون مسؤولون عن حسن سير الإدارات المكلفين بها، ولا يجوز لهم أن ينفقوا الأموال العمومية إلا وفقاً لأفضل

الشروط الاقتصادية.

فلو أن وزيراً عقد صفقة لشراء معدات، ثم تبين أن المعدات ليست جيدة أو أن قيمة الصفقة تفوق الاعتمادات المفتوحة في الموازنة. ففي كلا الحالتين، هناك خطأ إداري جسيم، والمبادئ العامة تقضي بمسؤولية الأشخاص الذين ارتكبوه ، ولكن ما هو نوع هذه المسؤولية؟ هل هي مالية أم سياسية؟

تقضي بعض التشريعات بإشراك المسؤولية المالية إلى جانب المسؤولية السياسية بمعنى أنه على الشخص المسؤول أن يتحمل نظرياً نتائج عمله من الوجهة المالية. أما من الناحية العملية، فهل يعقل تحميل الوزير المبالغ الطائلة التي تفوق إمكانياته الشخصية، خاصة وأن المعدات المشتراة لم تدخل في ملكية الوزير بل في ملكية الدولة.

نخلص من ذلك إلى القول أن مسؤولية الوزراء سياسية ويكون على السلطات المختصة من تنفيذية وتشريعية اتخاذ التدابير المؤدية لإقالتهم أو حجب الثقة عنهم [1]

أما سائر الموظفين الإداريين ففي حال ثبوت المسؤولية عليهم دون مسؤولية الوزير، فيعاقبون عليها وفقاً للأصول الإدارية المنصوص عليها في أنظمة الموظفين ويبقى باب ملاحقتهم مفتوحاً أمام المراجع القضائية المختصة.

2- مسؤولية الموظفين المحتسبين ومعاونيهم:

تعتبر الأعمال المادية لتي يقوم بها الموظفون الذين يقومون بعمليات الدفع والقبض أعمالاً سهلة، واضحة ومحددة. فأمين الصندوق لا يدفع أي مبلغ من صندوقه

---

(1) نصت المادة 112 من قانون المحاسبة العمومية في لبنان على أن «الوزير مسؤول شخصياً ومن أمواله الخاصة عن كل نفقة يعقدها متجاوزاً الاعتمادات المفتوحة لوزارته مع علمه بهذا التجاوز... ولا تحول هذه المسؤولية دون ملاحقة الموظفين الذين تدخلوا بعقد النفقة وتصفيتها وصرفها، أمام ديوان المحاسبة، ما لم يبرزوا أمراً خطياً من شأنه إعفاؤهم من المسؤولية».

ونصت المادتان 60و61 من قانون تنظيم ديوان المحاسبة على فرض عقوبة على كل موظف يعقد نفقة خلافاً لأحكام القانون، أو يخالف القواعد المتعلقة بإدارة الأموال العمومية(المرسوم الاشتراعي رقم 82 تاريخ 1984/9/16)

إلا استناداً لأمر دفع، والمبلغ محدد في هذا الأمر، ويحصل على إيصال موقع بالقبض.

وفي عمليات الجباية، عندما يدفع المكلف الضريبة، على أمين الصندوق أن يدقق ويدخل المبلغ المقبوض إلى صندوق الخزينة ويدونه في سجل الواردات، ويعطي إيصالاً به للمكلف. وتحيط القوانين، أعمال المحتسبين ومعاونيهم بكثير من التدابير الاحترازية فتفرض عليهم، بالإضافة إلى حلف اليمين القانونية، تقديم كفالات مالية قبل مباشرتهم العمل(نقدية أو مصرفية أو عقارية). ومن المبادئ العامة أن الدولة تتمتع بامتياز قانوني على العقارات التي تدخل في ملكيتهم أو ملكية أزواجهم منذ تاريخ تعيينهم.

من هنا فإن مسؤوليتهم واسعة جداً، وهي تتناول كل فرق بين موجودات الصندوق والقيود، وكل مبلغ دفع بدون حق، أو تأخر في تحصيله، وعليهم أن يؤدوا هذه المبالغ من أموالهم الخاصة[1].

وقد جرى تحديد مسؤولية هؤلاء الموظفين والإجراءات الواجب إتباعها لتحديد، مسؤولياتهم أو إبراء ذمتهم بموجب المرسوم 5933، تاريخ 1966/10/3، نورد بعض أحكامه:

1-إن المسؤولية المشار إليها هي مسؤولية عامة تشمل جميع المبالغ التي يعهد بتحصيلها إلى الموظفين المذكورين.

2-يلزم الموظفون موضوع البحث بأن يسددوا من أموالهم الخاصة المبالغ التي لم يحصلوها ضمن المهل المحددة في القانون، وتتولى أمر تحديد مسؤولياتهم لجنة قوامها في محافظة بيروت: مدير عام المالية، مدير الخزينة، مدير الواردات ورئيس دائرة مراقبة الجباية مقرراً.

---

(1) جاء في المادة 173 من قانون المحاسبة العمومية: «ان المحتسب مسؤول بأمواله الشخصية عن كل عملية قبض أو دفع تجري في المحتسبية التي يديرها خلافاً لأحكام القانون، فضلاً عما قد يتعرض له من عقوبات تأديبية أو جزائية».

كما ورد في المادة 180: «ان المحتسبين المحليين والجباة مسؤولون مالياً بالتضامن فيما بينهم عن الضرائب المباشرة وسائر الأموال التي يعهد إليهم بتحصيلها».

3-يجري تحديد المسؤولية من قبل اللجنة على أساس جدولين ينظمهما كل من رئيس دائرة تحصيل بيروت والمحتسبين المحليين في المحافظات في 12/31/من كل سنة.

الجدول الأول: جدول اسمي بالمبالغ التي يتعذر تحصيلها عن كل ضريبة أو رسم.

الجدول الثاني: جدول اسمي بالمبالغ الباقية دون تحصيل من أصل الضرائب والرسوم.

يرسل الجدولان إلى دائرة مراقبة الجباية في مديرية الخزينة لتقديمهما عرضهما على اللجنة المذكورة[1].

4-على اللجنة المختصة أن تدرس مع الموظفين المكلفين بالتحقق والتحصيل الجدول الأول وأن تقرر:

إما صحة تعذر تحصيل جميع المبالغ المدونة في الجدول كما هي مقدمة من الموظف المسؤول.

وإما صحة تعذر تحصيل جزء منها ورفض الجزء الآخر. يجب أن يكون قرار اللجنة معلَّلاً وأن تصدره قبل الأول من أيار وأن تبلغه إلى مديرية الواردات للتنفيذ، حيث تقوم هذه المديرية بإصدار جدول إلغاء مؤقت بالمبالغ المتعذر تحصيلها. وذلك لرفع المسؤولية فقط عن الموظفين المولجين بالتحصيل وتبقى المبالغ المتراكمة المترتبة ذمة على المكلفين حتى تحصيلها.

5-أما المبالغ الواردة في الجدول الثاني، فعلى اللجنة أن تنذر الموظفين المسؤولين بوجوب تسديدها من أموالهم الخاصة وذلك في أول نيسان من السنة الرابعة التي تلي سنة إصدار التكاليف.

6-يمكن للموظفين الذين استهدفوا لإنذار التسديد أن يقدموا خلال شهر من

---

(1) ان رئيس دائرة تحصيل بيروت مسؤول مالياً عن الضرائب المباشرة وسائر الأموال التي يعهد إليه بتحصيلها وهو ملزم بتقديم الكفالة المتوجبة على المحتسبين.

تاريخ تبلغهم الإنذار، بواسطة دائرة مراقبة الجباية، طلباً بمنحهم مهلة إضافية لا تتجاوز السنة الواحدة لتحصيل المبالغ المدونة في الجدول، شرط أن تتخذ التدابير الآيلة إلى قطع مرور الزمن.

7-في حال تقرير المسؤولية على مدير الخزينة أن يلاحق تحصيل المبالغ المفروضة على الموظفين الذين أدينوا بها نهائياً. وتحصيل هذه المبالغ من أموالهم الشخصية وفقاً لقانون تحصيل الضرائب المباشرة.

8-يبلغ ديوان المحاسبة نسخة عن القرارات التي تصدر بحق الموظفين سواء بالإدانة أو رفع المسؤولية كلياً أو جزئياً.(صدر المرسوم رقم 15370) القاضي بتعليق تطبيق المرسوم 5933).

جزاءات مخالفة المبدأ: ما هو جزاء مخالفة الفصل بين الوظائف الإدارية والوظائف الجابية:

أن مبدأ الفصل بالإضافة إلى كونه طريقة في تنظيم الإدارة المالية، فإنه يحدد في الوقت ذاته، أنظمة في المسؤولية خاصة بكل من هاتين الوظيفتين.

فمن حيث الشكل، إن عدم مراعاة الموجبات الملقاة على عاتق كل منهما في القانون العام المالي، يطرح المسؤولية الخاصة بكل منهما، دون استبعاد المسؤوليات الأخرى، عند الاقتضاء من مدنية وجزائية وتأديبية وسياسية، يتساوى الجميع دونما فرق بينهما. أما من حيث الأساس، فهناك تفاوت في المسؤولية بينهما، وتبقى مسؤولية الإداريين أخف وطأة من مسؤولية المحتسبين الشخصية[1].

1-بالنسبة للموظف الإداري:

إذا قام موظف إداري بممارسة وظيفة المحتسب، دون سند قانوني، فيمكن لديوان المحاسبة اعتباره محتسباً واقعياً أو فعلياً، ويلزمه بتقديم حساب يشتمل العمليات

(1) M.Bouvier, M.ch. Eclassan, J.P.Lassale, op.cit, p.293.2

الحسابية التي قام بها، من قبض ودفع، مشفوع بالمستندات الثبوتية المطلوبة وينظر في الحساب لإصدار قرار بشأنه. فيكون بريء الذمة أو مشغول الذمة، أو مسلفاً تماماً كالمحتسب القانوني.

2-بالنسبة للمحتسب:

إذا خالف مبدأ الفصل، فقبض إيرادات دون سند قانوني كجدول تكليف أو أمر قبض أو أمر تحصيل يصدر عن الموظف الإداري المختص، اعتبر مختلساً وقد يحكم عليه بالحبس أو الغرامة استناداً إلى المادة 361 من قانون العقوبات اللبناني. وإذا قام بدفع نفقة دون أمر دفع أو حوالة نظامية، فإنه يعتبر مديناً بالمبلغ المدفوع ويلزم برده. وفي كلتا الحالتين قد يتعرض المحتسب المعني لعقوبات أخرى وفقاً لمقتضى الحال[1].

– المآخذ على المبدأ:

بالرغم من الحسنات المنسوبة إلى مبدأ الفصل بين الوظائف الإدارية والوظائف الحسابية إلا أنه لم يسلم من النقد الذي ينقسم إلى قسمين: مآخذ على أشكال تطبيق المبدأ ومآخذ على أساس تطبيق المبدأ.

1-المآخذ على أشكال تطبيق المبدأ: وتتوزع على ناحيتين:

أ-الناحية الأولى: ترى في هذا المبدأ سبباً في بطء المعاملات المالية وتعقيدها.

2-المآخذ على أساس المبدأ: وتتوزع على ناحيتين:

أ-الناحية الأولى: التعلق بحرفية النص حيث يغلب مبدأ الفصل، مراعاة الاعتبار القانوني والنظامي، وذلك على حساب الاعتبار المتعلق بالكفاءة والفعالية.

ب-الناحية الثانية: يتعلق بتجزئة المعاملة. إدارة الاعتماد أُعطي للموظف الإداري وإدارة الأموال أُعطي للمحتسب وهذه الثنائية لا تتلاءم مـــع الوظائف الجديـــدة

---

(1) J.cl.Martinez et p.Di Malta, op.cit.p.695.

للدولة في المجالات الصناعية والخدمية[1].

مستقبل المبدأ: هناك احتمالات ثلاثة:

1-إعادة النظر بالمبدأ: ويتعلق بأشكال تطبيق المبدأ دون المس بمرتكزاته الأساسية وذلك عبر تبسيط التشريع وتسريع آلية إنجاز المعاملات ورفع عتبة التدخل في المراقبة إلى سقوف عالية.

2-في إلغاء المبدأ: حل جذري يعني إلغاء دور المحتسب بصفته مراقباً، إلا أن ذلك يفترض وجود رقابة ذاتية.

3-إلغاء مبدأ الفصل وإحلال الرقابة المؤخرة على المعاملات محل الرقابة المسبقة المعمول بها حالياً في بعض الدول.

تنفيذ الواردات:

يشتمل تنفيذ الواردات على نوعين من العمليات: التحقق والجباية

أ- عمليات التحقيق وترمي إلى التفتيش عن المواد الخاضعة للضرائب وإحصائها وتحديد مطارحها، وفرض المعدل الضريبي عليها، وتنظيم جداول التكليف أو أوامر القبض للضرائب المتوجبة، ووضعها موضع التنفيذ. ويقوم بهذه العمليات موظفون إداريون.

أما عمليات الجباية، فترمي إلى استيفاء الضرائب، وقيد قيمتها في سجل الواردات ويقوم بها المحتسبون ومعاونوهم.

ب- أن مدى الفصل بين الوظائف الإدارية التي تعنى بالتحقق، والوظائف الحسابية التي تعنى بالجباية، والأصول المتبعة في كل منهما، تختلف باختلاف نوعي الضرائب: من مباشرة وغير مباشرة. وقد جرى تحديد مسؤولية هؤلاء الموظفين

(1) Luc Saïdj-Réflexions sur le principe de séparation des ordonnateurs et des comptables, Revues française de finances publiques, n°41, 1993، p.64

والإجراءات الواجب إتباعها لتحقيق مسؤولياتهم أو إبراء ذمتهم بموجب المرسوم 5933، تاريخ 1966/10/3، نورد أهم أحكامه:

1- في الضرائب المباشرة:

تتسلم دوائر التحقق تصاريح المكلفين التي تشتمل على المطارح الخاضعة للضريبة فتدققها، وبعد أن تتثبت من صحتها تفرض المعدل الضريبي عليها. وتنظم بالنتيجة جداول تكليف عامة أو جداول تحقق تتضمن بنوع خاص: أسماء المكلفين والمبالغ الخاضعة للضريبة، وقيمة الضريبة المتوجبة على كل منهم. ترسل هذه الجداول إلى المرجع الصالح لإبرامها. وبعد توقيعها من المرجع الصالح تصبح صالحة للتنفيذ.

تودع هذه الجداول في دوائر الجباية التي تتولى عمليات التحصيل بواسطة الجباة وأمناء الصناديق. ويحاط المكلفون علماً بوضعها قيد التحصيل إما بصورة إفرادية أو بموجب إعلان في الجريدة الرسمية والإذاعة والصحف اليومية.

وهكذا نرى بأن تحقق الضرائب منفصل عن جبايتها انفصالاً تاماً.

2- في الضرائب غير المباشرة:

لا يسعنا في الضرائب غير المباشرة، تنظيم جداول تكليف، لأن أسماء المكلفين ومطارح الضريبة غير معروف. فالضريبة تنشأ بمجرد وقوع فعل معين، كأن تستحق رسوم التسجيل، عند تسجيل عقد ما في الدوائر المختصة، وتستحق رسوم الجمارك لدى إدخال بضاعة إلى البلاد. في هذه الحالة يجري التحقق والتحصيل في وقت واحد.

ويصعب بشأن هذه الضرائب إجراء الفصل بين الوظائف الإدارية والوظائف الحسابية لكونها على جانب كبير من التعدد والتشعب وفي مواعيد مختلفة وغير محددة. أن إنشاء دائرتين لكل ضريبة أو رسم في مختلف أنحاء البلاد، الأولى للتحقق والثانية للجباية، يضاعف كلفة الإدارات العامة. كما أن طبيعة بعض الضرائب غير

المباشرة لا تسمح بإجراء الفصل، كضرائب الاستهلاك، وأهمها رسوم الملح والسكر والأرز، حيث تضاف الضريبة إلى سعر البضاعة وتندمج بالتالي عمليتا التحقق والجباية.

ج- في القانون اللبناني يجري تنفيذ الواردات وفقاً للمبادئ العامة، باجتيازها مرحلتي التحقق والجباية. وقد نصت المادة 41 من قانون المحاسبة العمومية على أن«تحصل الضرائب والرسوم بالاستناد إلى جداول التكليف أو أوامر القبض التي طرحت بموجبها، إلا إذا كانت من النوع الذي يؤديه المكلف مباشرة بواسطة إلصاق الطوابع أو الأوراق المماثلة....»

المبحث الثاني: تنفيذ النفقات:

إن وجود الاعتماد في الموازنة لا يعني وجوب الإنفاق، ولا هو ينشئ حقوقاً للغير، إنما هو مجرد إمكانية للإنفاق. وعلى الوزراء الذين فتحت لهم اعتمادات في حال استعمالهم هذه الإمكانية، أن يتقيدوا بالأصول المحددة لتنفيذ النفقات. ويبدأ تنفيذ النفقات بعد تصديق الاعتماد في قانون الموازنة من قبل مجلس النواب ونشر قانون الموازنة. وينتهي التنفيذ بدفع المبالغ المتوجبة لأصحاب العلاقة لقاء حصول الإدارة على الخدمة أو السلعة. ويخضع هذا التنفيذ لقاعدتين أساسيتين:

الأولى: رقابة وزارة المالية في مرحلتي العقد والتصفية، وأحياناً في مرحلة الصرف، كما في لبنان باعتبارها المسؤول المباشر عن إدارة الأموال العمومية.

الثانية: الفصل المطلق بين الوظائف الإدارية والحسابية. أما المراحل التي يجتازها تنفيذ النفقة فهي: العقد – التصفية – الصرف – الدفع. وتقسم هذه المراحل من حيث طبيعتها إلى نوعين من العمليات: عمليات إدارية وتتناول العقد والتصفية والصرف، وعمليات حسابية وتتناول الدفع[1].

---

(1) Luc saïdj – Réflexions sur le principe de séparation des ordonnateurs et des comptables, Revue Française de Finances publiques N° 41, 1993, P.64.et s.

A - العمليات الإدارية: العقد والتصفية والصرف:

I- عقد النفقة:

أ- مفهوم العقد:

الخطوة الأولى في حقل الإنفاق هي عقد النفقة. وتأتي بعد فتح الاعتمادات في الموازنة. وعقد النفقة هو الذي يجعل الدولة مدينة وينشئ حقوقاً للغير. وعرفته المادة 55 من قانون المحاسبة العمومية«عقد النفقة هو القيام بعمل من شأنه أن يرتب ديناً على الدولة». فمثلاً إن تعيين موظف يؤدي إلى جعل الموظف دائناً والدولة مدينة بالراتب المحدد للوظيفة.

وعقد النفقة قد ينشيء وضعاً دائماً كمراسيم تعيين الموظفين وأنظمة الترقية، حيث ينشأ الحق دونما حاجة إلى استصدار نص خاص بعقد النفقة لكل حالة.

غير أن معظم عقود النفقة تتناول حالات خاصة، كصفقات اللوازم والأشغال.

ب - شروط صحة العقد:

لكي يكون عقد النفقة صحيحاً يقتضي توفر شرطين:

الأول أن يصدر العقد عن سلطة صالحة: غالباً ما تكون هذه السلطة، الوزير المختص، الا أنه يحصل أحياناً ان يفوض الوزير صلاحيات العقد إلى أحد موظفيه، كما يحدث أن تُعيِّن القوانين والأنظمة أشخاصاً صالحين لعقد النفقة غير الوزراء.

إن كل عقد يصدر عن سلطة غير السلطة الصالحة لعقده يعتبر باطلاً. وكثيراً ما تحدث خلافات بين الإدارة وأصحاب العلاقة من المتعاقدين، الذين يكونون قد نفذوا تعهداتهم تجاهها. وتقترن هذه الخلافات في معظم الحالات بأحكام تقضي بالتعويض على أساس نظرية الإثراء بلا سبب.

الثاني: أن يتقيد عاقد النفقة بالاعتماد المفتوح: ويعني ذلك ما يلي:

1- لا يجوز أن تعقد النفقة إلا إذا توافر لها اعتماد خاص في الموازنة.

2- لا يجوز عقد نفقة بمبلغ يتجاوز الاعتماد المخصص إلا في الحالات

الاستثنائية التي ينص عليها القانون صراحة كإجازة العقد استناداً إلى اعتمادات التعهد بدلاً من اعتمادات الدفع.

3- لا يجوز أن تعقد نفقة بناء على اعتماد مخصص لنفقة أخرى، عملاً بقاعدة تخصيص النفقات. وقد نص قانون المحاسبة العمومية «أن لا تعقد نفقة إلا إذا توفر لها اعتماد في الموازنة، كما نص على عدم جواز استعمال الاعتماد لغير الغاية التي أرصد من أجلها.

4-وجود الاعتماد: أي وجود الإجازة للإنفاق، بمعنى أنه لا يجوز للحكومة أن تعقد نفقة إلا بالاستناد إلى قانون الموازنة. ولكن ما هو مصير عقود النفقة التي تعقد دون توافر الاعتمادات اللازمة لها؟ أو التي تعقد بما يتجاوز الاعتمادات المخصصة لها؟ فلو صحت هذه العقود، لا يكون لإجازة الموازنة من قبل مجلس النواب من قيمة. ثم أنه لو أجريت هذه العقود دون جزاءات بحق المخالفين، لأصبح هدر المال العام أمراً مباحاً وأصبحت الموازنة بالتالي غير ذات قيمة[1]. والسؤال هو ما مصير الأعمال الناتجة عن تجاوز الصلاحيات الممنوحة للوزير أو للموظف، هل تنشئ هذه الأعمال التزاماً بوجه الدولة؟

بالعودة إلى قواعد القانون الإداري نجد نظرية الموظف الفعلي، وهو الموظف غير المكلف بوظيفة عامة، أو مكلفاً بصورة غير شرعية، إلا أن أعماله تعتبر شرعية استناداً إلى مبدأ وجوب استمرار المرفق العام. لذلك ففي حال الموظف الرسمي الذي تجاوز حدود صلاحياته، فإن عقد النفقة الذي يتجاوز حدود الاعتمادات المرصدة لا يكون باطلاً وينتج مفاعيله، استناداً إلى نظرية الإثراء بلا سبب أو إلى نظرية لا عمل بلا أجر، حيث تكون الإدارة قد أثرت من الخدمات التي قدمها المتعاقد معها أو اللوازم التي أوردها إليها أو الأشغال التي نفذها[2].

أما فيما خص العقود التي تجريها سلطة صالحة بدون اعتماد، أو تجاوزاً على

(1) J. Laferrière – M. Waline, op.cit, p.15.

(2) Ibid, p.155.

الاعتماد المخصص فمن المسلم به أنها قانونية، وواجبة التنفيذ تجاه الغير. والإدارة هي من تلاحق المسؤولين عن المخالفة القانونية. غير أن ذلك لا يؤثر على حقوق المتعاقدين معها[1].

ج-أنواع العقود:

لا يمكن إحصاء أنواع العقود التي تجريها الإدارات العامة فهي كثيرة ومتشعبة ومتطورة لكنها تدور حول أمرين:

1 - عقد النفقة الدائم:

وهو العقد الذي ينجم عنه مفعول دائم ومستمر، يتجاوز السنة المالية التي عقد في خلالها إلى السنوات التالية إلى أن تنتهي مفاعيله وفقاً للأحكام القانونية التي ترعى الرابطة النظامية التي تولد عنها عقد النفقة كقضايا الموظفين وأهمها تعيين الموظفين والتعاقد مع خبراء ...

2-عقد النفقة المؤقت:

وهو العقد الذي يهدف إلى تحقيق غاية مؤقتة وينتهي مفعوله بتحقيقها كما هو الحال في صفقات اللوازم والأشغال والخدمات وأهمها العقود الناتجة عن المناقصات العمومية والمحصورة واستدراج العروض والاتفاقات الرضائية والصفقات بموجب فاتورة أو بيان، والأشغال بالأمانة.

---

(1) اذا عقدت نفقة دون حجز الاعتماد من قبل المحاسب والموافقة عليه من مراقب عقد النفقات وترتب حق للغير، فيجب صرف النفقة على سبيل التسوية، على أن يلاحق المسؤولون عن المخالفة أمام الديوان المحاسبة(مجموعة آراء ديوان المحاسبة لعام 1967 – ص 43).

II- تصفية النفقة:Liquidation

مفهوم التصفية:

إذا كان عقد النفقة هو القيام بعمل من شأنه أن يرتب ديناً على الدولة، فإن المديونية لا تتحقق إلا عند تنفيذ الموجبات من قبل الطرف الآخر، والتي ينص عليها عقد النفقة أو يتضمنها، وفي حدود التنفيذ. لذلك فإن مراسيم تعيين الموظفين لا تلزم الدولة بمقدار التزام هؤلاء الموظفين بموجبات الوظائف التي أوكلت إليهم، وبتأكيد من الجهة المعنية. وكذلك الأمر بالنسبة إلى صفقات اللوازم والأشغال والخدمات.. حيث أن الديون على الخزينة لا تتحقق إلا عند تنفيذ هذه النفقات أو بحدود ما جرى تنفيذه منها.

وقد حدد Hauriou، الطبيعية القانونية لمفهوم التصفية: «لا تلحظ موازنة الدولة اعتمادات خاصة لإيفاء كل دين بمفرده من الديون العامة، وإنما يعود للوزراء المختصين تحديد الديون التي تتحول إلى نفقة قابلة للدفع، من الاعتمادات المفتوحة في الموازنة وتلك هي التصفية[1]»، ويتضمن حصول التصفية على ثلاثة عناصر هي:

1 - إثبات الدين أو وجود عقد نفقة سابق.

2 - تحديد مقداره واستحقاقه بعد التثبت من قيام أصحاب العلاقة بالخدمة المطلوبة منهم.

3 - عدم سقوطه بحكم مرور الزمن أو أي سبب آخر.

الأول: وجود عقد نفقة مسبق:

إن أولى إجراءات التصفية، هي تثبت المصفي من أن المعاملة المطلوب تصفيتها قد عقدت نفقتها قانوناً. فإذا كانت المعاملة تتناول راتب موظف، عليه أن يتأكد من صدور نص التعيين وصحته، وحجز المبلغ اللازم له. التصفية لا تنشئ ديناً على

(1) L.Delbez, Eléments de finances publiques, éd .A. pedon, 1955, p.70.

الحكومة، فالدين نشأ بموجب معاملة قانونية سابقة هي معاملة العقد.

الثاني: التثبت من قيام أصحاب العلاقة بالخدمة المطلوبة منهم وتحديد مقدار الدين:

لا يكفي أن تكون النفقة قد عقدت، بل يجب التثبت من التأدية، من أن أصحاب العلاقة قد قاموا بالخدمة المطلوبة منهم. ففيما يتعلق بالموظفين، لا يكفي صدور نص التعيين، وحجز المبلغ اللازم لهم، بل على المصفي ان يتثبت من أنهم قاموا فعلاً بالواجبات المترتبة عليهم. وفيما يتعلق بصفقات اللوازم أو الأشغال والخدمات، لا يكفي وجود العقد بين الإدارة والمتعهدين، بل على المصفي ان يتثبت من وفاء المتعاقدين مع الدولة بتعهداتهم. ويندرج إثبات ترتيب الدين في نطاق القاعدة العامة المسماة قاعدة الخدمات المنجزة والحقوق المكتسبة: La règle des services et des droits acquis ، والوجه الآخر لهذه القاعدة يتعلق بالنفقات العمومية، فلا تدفع النفقة إلا بعد أن يكون المستفيد قد اكتسب حقاً بها وقد حصل جدل فقهي بين رأيين:

الأول: Lino Di Qual، [1] الذي اعتبر أنه خطأ شائع القول بأن مديونية الدولة تنشأ بتاريخ توقيع عقد النفقة، والدولة ليست مدينة لمجرد توقيع صفقة توريد اللوازم إلا بعد تسلم ما تضمنت الصفقة من قبل المتعاقد معها.

والثاني: قال به Paul Amselek [2]، الذي قال بأن الدولة تصبح مدينة منذ أن جرى توقيع عقد النفقة الذي يلزمها بمقابل مالي تجاه تنفيذ الموجبات للطرف الآخر المتعاقد معها. فمنذ تاريخ توقيع العقد تصبح الدولة مدينة بالمقابل المالي، ويصبح المتعاقد معها ملزماً بتنفيذ الموجبات العينية فالدين نشأ من تلك اللحظة ولكن غير قابل للإيفاء وغير قابل للمطالبة به، إلا بعد تنفيذ الموجبات المقابلة في العقد. فرواتب الموظفين تدفع مسبقاً ولا تخضع لقاعدة الخدمات المنجزة والحقوق المكتسبة، فقد

---

(1) Lino Di cal. Droit de la comptabilité publique, A – Colin, paris 1971.

(2) Paul Amselek, principes de la comptabilité publique, paris, Dalloz 1981، p.130.

أخرجها القانون من نطاق هذه القاعدة وفقاً لأحكام المادة 237 من قانون المحاسبة العمومية التي نصت على أن تؤدي هذه المستحقات في الأول من كل شهر. أي قبل قيام أصحاب الاستحقاق بالموجبات المطلوبة منهم، بل أن المادة 238 من القانون نفسه نصت على أن يبقى المبلغ المدفوع (تنفيذاً للمادة 237)، حقاً مكتسباً لمن قبضه ولا يسترد شيء منه لصالح الخزينة.

تحديد مقدار الدين:

بعد أن يتحقق المصفي من وجود عقد النفقة ومن تنفيذه، عليه أن يجري حساب هذا الدين ويحدد المبلغ المتوجب، ويحرره على مستند يدعى سند التصفية. على المصفي أن يتأكد ما إذا كان المبلغ موضوع التصفية ما يزال متوجباً، أي أنه لم يسقط بمرور الزمن الرباعي أو لأي سبب آخر[1].

الثالث: عدم سقوط الدين بحكم مرور الزمن أو لأي سبب آخر:

نصت المادة 115 من قانون المحاسبة العمومية على ما يلي:

" تسقط حكماً، بمرور الزمن وتتلاشى نهائياً لصالح الدولة، الديون التي لم تصف أو لم تصرف أو لم تدفع لغاية 31 كانون الأول من السنة الرابعة بعد السنة التي نشأ فيها الدين، إلا إذا كان التأخير ناتجاً عن الإدارة أو التداعي أمام القضاء".

اعتبر مجلس شورى الدولة أن مرور الزمن على الديون العامة له طابع الإسقاط. ومرور الزمن المسقط لا يقوم على قرينة الإيفاء، أكثر مما يقوم على وجوب احترام الأوضاع المستقرة التي نص عليها مرور الزمن.

2- السلطة الصالحة لإجراء التصفية:

تقوم بالتصفية الوزارات المختصة في حدود الاعتمادات المرصدة لها في

---

(1) المادة 73 من قانون المحاسبة العمومية «ان تصفية النفقة هي إثبات ترتب الدين على الدولة، وتحديد مقداره واستحقاقه، وعدم سقوطه بمرور الزمن أو بأي سبب آخر»

الموازنة. والأصل أن الوزراء هم آمرو التصفية أو من يفوضونهم بذلك من الموظفين التابعين لهم.

غير أن مشاغل الوزراء، وطبيعة الأعمال الإدارية لأعمال التصفية من تدقيق المستندات وإجراء الحسابات، أناط أمر التصفية بالموظفين دون الوزراء[1].

3- المستندات التي تبنى عليها التصفية:

تبنى التصفية مبدئياً على الأوراق والوثائق التي من شأنها إثبات الدين. فعلى المصفي أن يطلع على الملف الكامل للمعاملة منذ تاريخ عقد النفقة حتى تحرير سند التصفية. وقد نصت المادة 77 من قانون المحاسبة العمومية على أن تتم التصفية على المستند المتضمن تفصيل الدين. وبذلك لا يجوز إجراء التصفية على أي مستند آخر غير المستندات المحددة في متن قرار وزير المالية، وذلك لتلافي تعدد مستندات التصفية للدين الواحد، فتسهل عملية التزوير واختلاس الأموال العامة. فإذا كان هذا الملف كاملاً أجريت التصفية وإلا طلب استكماله من قبل الدائن.

تصفى رواتب الموظفين: من رواتب وتعويضات، بناء على جداول تتضمن أسماءهم ووظائفهم ورواتبهم والمدة التي تعود لها الجداول، والمبالغ المستحقة لهم. وتوقع هذه الجداول من رؤساء الدوائر المختصين إثباتاً لقيام الموظفين بالمهام الموكلة إليهم.

وتصفى نفقات العمال بناء على جداول تتضمن اسم العامل وصفته ومدة العمل وعدد الأيام والأجرة اليومية والاستحقاق الإجمالي والأوراق المثبتة لذلك.

وتصفى نفقات الأشغال واللوازم بناء على نسخة مصدقة من دفاتر الشروط الخاصة ومحاضر التلزيم والعقود والاتفاقات ومحاضر الاستلام. وفي صفقات اللوازم يضاف إلى المستندات المذكورة بيان من المحتسب المختص يثبت أنه أدخل اللوازم

---

(1) نصت المادة 74 من قانون المحاسبة العمومية: بتولي التصفية المحاسب المختص أو من يفوض إليه ذلك بموافقة رئيسه التسلسلي. ويتولى محاسب مديرية المالية العامة تصفية النفقات التي تصرف من باب الديون المتوجبة الأداء"

في عهدته [1].

III - صرف النفقة:Ordonnancement (2)

1 – مفهوم صرف النفقة:

أن تصفية النفقة تجعل الدين العام محدد القيمة وأكيداً، الا أنه ليس لها القوة التنفيذية التي تنتج عن عمل إداري. فهو تنظيم سند يدعى أمر صُرف أو أمر دفع يوقعه الآمر بالصرف، ويسلمه إلى الدائن ليقبض من الخزينة بموجبه مبلغاً من المال. وقد عرفت المادة 78 من قانون المحاسبة العمومية صرف النفقة بأنه" إصدار حوالة تجيز دفع قيمتها". وإضفاء صفة الأعمال الإدارية على صرف النفقة هو لاستبعاد أن يكون عملاً قضائياً. فليس بوسع من صدر حكم قضائي لصالحه أن يتوجه به إلى الخزينة مباشرة ليقبض ما حكم به، ولكن عليه التوجه إلى مديرية الصرفيات لاستصدار أمر بصرف النفقة تنفيذاً للحكم القضائي المذكور، وذلك تطبيقاً لمبدأ الفصل بين السلطات، بما لا يجعل السلطة القضائية تتجاوز حدود صلاحياتها القائمة على الفصل في النزاعات، وليس الحلول محل السلطة التنفيذية وإصدار الأوامر الإدارية لها.

ويوجد قاعدة تقضي بأنه لا يمكن للمحتسبين وأمناء الصناديق دفع، مبلغ ما بدون أمر صرف. وكلمة الأمر هذه تعبر على أولوية الوظائف الإدارية على الوظائف

---

(1) نصت المادة 74 من قانون المحاسبة العمومية: بتولي التصفية المحاسب المختص أو من يفوض إليه ذلك بموافقة رئيسه التسلسلي. ويتولى محاسب مديرية المالية العامة تصفية النفقات التي تصرف من باب الديون المتوجبة الأداء"

(2) نصت المادة 75 من قانون المحاسبة العمومية على ان«تبنى التصفية على المستندات التي من شأنها إثبات الدين. تحدد هذه المستندات بالنسبة لكل نوع من أنواع النفقات بقرار من وزير المالية يتخذ بعد استطلاع رأي ديوان المحاسبة وينشر في الجريدة الرسمية. ويكتفي ببيان مصدق من رئيس الوحدة التي تولت تنفيذ النفقة إذا كانت هذه النفقة لا تتجاوز خمسون ألف ليرة لبنانية». كما نصت المادة 76 «تجري التصفية عفواً وإذا تعذر ذلك فبناء على طلب الدائن». وحددت هذه المادة للمصفي مهلة خمسة أيام لإنجاز التصفية من تاريخ تسلمه الأوراق الثبوتية المتعلقة بها.

الحسابية.

والصرف هو آخر المراحل الإدارية التي تجتازها النفقة العامة، وهو الذي يؤدي مباشرة إلى إخراج النقود من الخزينة أي إلى مرحلة الدفع التي تدخل في نطاق العمليات الحسابية.

وقد عرف القانون اللبناني، كما رأينا أعلاه الصرف بالعبارة التالية«صرف النفقة هو إصدار حوالة تجيز دفع قيمتها». والحوالة تعني هنا أمر الدفع أو أمر الصرف. ويشترط لإصدار الحوالة أو أمر الصرف أن يتقيد الآمر بالصرف بالاعتمادات المفتوحة في الموازنة.

وعليه من أجل ذلك أن يبني أوامر الصرف على طلبات حجز الاعتماد، بحيث تحمل هذه الأوامر أرقام الأبواب والفصول والبنود والفقرات. ولا يجوز للآمر بالصرف أي يصدر أمر الدفع إلا بعد التثبت من:

-صحة عقد النفقة وصحة تنسيبها.

- انطباق معاملة التصفية على القانون وصحة حساباتها.

وقد أوجبت المادة 85 من قانون المحاسبة العمومية بالإضافة إلى ما ورد أعلاه اقتران معاملة عقد النفقة بتوقيع المرجع الصالح للعقد وتأشير مراقب عقد النفقات.

2- السلطة الصالحة للصرف:

توزع الاعتمادات في الموازنة على مختلف الوزارات. ونصت معظم القوانين أن الوزير المختص هو السلطة الصالحة لإصدار أوامر الصرف فيما يتعلق بالاعتمادات المفتوحة له في الموازنة. وتشريعات أخرى حصرت ذلك بوزير المالية أو بموظف من المالية [1].

---

(1) تملك السلطة التنفيذية صلاحية استنسابية في صرف النفقة. ويمكن اللجوء في لبنان إلى فرض غرامة إكراهية استناداً إلى المادة 93 من نظام مجلس الدولة. اما في فرنسا فهناك قضية مشهورة هي قضية Soubirou pouey، الذي كان موظفاً وجرى تجنيده أثناء الحرب العالمية الثانية ولم تتم إعادته إلى وظيفته وقد حكم مجلس الدولة بذلك ورفضت الإدارة، فأقام دعوى التعويض ←

أما القانون اللبناني فقد نص في المادة 179 من قانون المحاسبة العمومية: «يتولى إصدار حوالات الصرف، باسم وزير المالية، رئيس مصلحة الصرفيات في وزارة المالية. ولهذا الموظف أن يفوض بعض صلاحياته إلى موظفين تابعين لمصلحته، شرط أن يكونوا من الفئة الثالثة على الأقل. كما له أن يعهد بتمثيله في بعض الوزارات إلى موظفين من مصلحته يتولون التدقيق محلياً في المعاملات وتحضير الحوالات. ونصت الفقرة الثانية من المادة 179 المذكورة على أنه " يمكن عند الاقتضاء أن يعهد بمهمة إصدار الحوالات في الإدارة العامة والمحافظات، ما عدا محافظة بيروت، إلى الموظفين من الفئة الثالثة على الأقل، تابعين لملاك وزارة المالية، على أن يتم ذلك بمرسوم".

3-صلاحيات الآمر بالصرف:

هي الرقابة والتدقيق والتثبت من توقيع معاملة عقد النفقة من المرجع الصالح ومن تأشير مراقب عقد النفقات، والتثبت من صحة تنسيب النفقة وصحة حساباتها وانطباقها على الأنظمة والقوانين المالية. فللآمر بالصرف بعدئذ أن ينظم حوالات الصرف على الوجه التالي:

-تنظيم حوالة صرف لكل صاحب حق.

-تنظيم الحوالة باسم مدير الخزينة إذا كانت الدولة صاحبة الدين.

- تنظيم حوالة باسم المحتسب المختص إذا كان صاحب الدين بلدية أو مؤسسة عامة.

←

فحكم له بذلك ولكن الإدارة لم تنفذ ثم تكرر الأمر ثلاث مرات دون جدوى إلى أن جاء وزير جديد فأمر له بالتعويض. صدر في 16 تموز 1980 قانون بإلزام الإدارة بتنفيذ القرارات القضائية الصادرة بوجه الدولة. فإذا اكتسبت تلك القرارات قوة القضية المحكوم بها بعد مضي أربعة أشهر من التبليغ، يمكن للدائن ان يتوجه مباشرة إلى المحتسب المختص حاملاً القرار القضائي ليقبض قيمة ما حكم له به، فينوب القرار القضائي المكتسب قوة القضية المكوم بها من آب حوالة الصرف. نأمل من المشترع اللبناني ان يسترشد بأحكام هذا القانون الفرنسي.

- تنظم الحوالة باسم المحافظ، إذا كانت تتعلق بمبالغ تعود لقرى ليس فيها بلديات، على أن يودع المبلغ أمانة باسم المحافظ لدى محتسب القضاء.

- ويمكن تنظيم الحوالة باسم معتمد القبض، تعينه الإدارة فيما خص رواتب الموظفين.

- وتنظم الحوالة باسم القيم على السلفة إذا كان الدين تسديداً لنفقات دفعت من سلفة أعطيت.

- وتنظم الحوالة باسم محتسب القضاء الذي تقع فيه العقارات المستملكة إذا كان الدين عبارة عن تعويضات استملاك [1].

4 - في معاملات الصرف:

بعد الانتهاء من معاملة التصفية، يودع الملف الدائرة المختصة لإجراء معاملات الصرف. يتولى موظفو الصرف النظر في عقد النفقة لجهة صدوره عن المرجع الصالح أو اقترانه بتأشير مراقب عقد النفقات، وفي انطباق تنسيب النفقة على معاملة العقد، وفي صحة حسابات النفقة. وفي انطباق معاملة التصفية على القوانين والأنظمة المالية.

ثم يعمدون إلى تنظيم أمر صرف لكل صاحب حق على حدة، يبين فيه اسم الدائن ونوع النفقة ومقدارها غير الصافي، وقيمة المحسومات ومقدار النفقة الصافي وصندوق الدفع.

فقد جاء في المادة 84 من قانون المحاسبة العمومية، أن الحوالة تنظم باسم الدائن ولو عين وكيلاً عنه للقبض، وباسم الورثة في حال وفاته. وتنظم الحوالة باسم رئيس مصلحة الخزينة إذا كانت الدولة صاحبة الدين، وباسم المحتسب المختص إذا كان صاحب الدين بلدية أو مؤسسة عامة.

وفي المادة 85 أنه يمكن تنظيم الحوالة باسم معتمد للقبض تعينه الإدارة المختصة في ما يتعلق برواتب الموظفين ونفقاتهم ومعاشات التقاعد، وباسم الموظف الذي دفع

(1) Gaston jèze, op.cit, p.303.

المبلغ من ماله في ما يتعلق بأجور النقل وبعض النفقات النثرية، وباسم القيم على السلفة في ما يتعلق بالنفقات التي يدفعها من أصلها.

وفي المادة 86 أن قرارات الحجز وصكوك التنازل المتعلقة بديون مترتبة على الدولة تبلغ إلى المرجع الصالح لإصدار الحوالات، وعليه في حال قانونية هذه القرارات والصكوك أن يدون الحجز أو التنازل عن الحوالة قبل إصدارها وأن يجيب ضمن المهلة القانونية الجهة التي أبلغته الحجز.

وفي المادة 88 انه«إذا فقدت حوالة، أعطي صاحبها نسخة عنها بناء على طلب منه يبين أسباب الفقدان، وعلى شهادة خطية من المحتسب المركزي بأن الحوالة لم تدفع وبأنه أخذ علماً بوجوب عدم دفعها. وعلى الآمر بالصرف أن ينجز معاملة الصرف في مهلة سبعة أيام من تاريخ ورودها إليه. وتمدد هذه المهلة إلى عشرة أيام فيما خص معاملات صرف الرواتب. أما إذا احتاج إلى طلب إيضاحات خطية من الإدارة المختصة فيعطى مهلة خمسة أيام تبدأ من تاريخ ورود هذه الإيضاحات إليه وذلك لمرة واحدة(م 79).

B - العمليات الحسابية: الدفع Paiement

1-مفهوم عمليات الدفع:

بعد أن يوقع الآمر بالصرف، حوالات الدفع، يرسلها مع أوراقها الثبوتية إلى المحتسب المختص لدفعها. ودفع النفقة هي المرحلة الأخيرة من مراحل تنفيذ النفقات العمومية وبها تختتم مراحل التنفيذ فتخرج الأموال من الخزينة وتدخل ذمة مدين الدولة وتتحرر الدولة من ديونها وتبرأ ذمتها.

تتولى تنفيذ مرحلة الدفع جهة مختلفة عن الجهات الإدارية الثلاث السابقة سواء من حيث التنظيم الإداري، أم من حيث الخضوع لسلطة وزير واحد. وهي تشكل الحاجز الأخير في الرقابة والتدقيق لجهة قانونية المعاملة بدءاً من عقد النفقة وتصفيتها وصرفها.

وذلك لأن المعاملة المالية تكون قد وصلت إلى المرحلة الحاسمة التي يتقرر فيها

إخراج الأموال العمومية من صناديق الخزينة.

الوضع في لبنان:

الأمر مختلف في لبنان: فقد انتزعت من المحتسب جميع صلاحيات الرقابة والتدقيق وأعطيت للآمر بالصرف. ولكن المسؤوليات المالية بقيت على عاتق المحتسب، دون أن يقابلها صلاحيات وبقى الآمر بالصرف يتمتع بكل تلك الصلاحيات دون أن يلقى على عاتقه المسؤوليات المالية الموازية.

أن معالجة هذا الخلل يتطلب الأخذ بأحد الأمرين: أما أن تعاد صلاحية الرقابة والتدقيق إلى المحتسب في وزارة المالية حصراً، وتعطى صلاحية الآمر بالصرف إلى الوزراء المختصين. وأما أن يعاد النظر في مسؤوليات كل من الآمر بالصرف والآمر بالدفع بما يتناسب مع صلاحيات كل منهما.

2-السلطة الصالحة لدفع النفقة:

تتولى مديرية خزينة الدولة جميع عمليات القبض والدفع التي يستوجبها تنفيذ موازنة الدولة وإدارة الحسابات المفتوحة خارج الموازنة. ويؤمن هذه العمليات موظفون يطلق على كل منهم اسم المحتسب والمحتسبون فئتان: مركزي ومحلي، فالمحتسب المركزي هو الذي يسأل عن واردات الخزينة ونفقاتها وعن العمليات الخارجة عن نطاق الموازنة. أما المحتسب المحلي فهو الذي يسأل عن العمليات الخارجة عن نطاق الموازنة ويؤمن محلياً قبض واردات الموازنة ودفع نفقاتها لحساب المحتسب المركزي المرتبط به.

3- المحتسب بوصفه مدققاً أو دافعاً:

أن مسؤولية المحتسب، بوصفه مدققاً أو دافعاً جسيمة، وتفوق بالطبع مسؤوليته كأمين صندوق.

على المحتسب المركزي، بوصفه دافعاً، أن يطلع على ملف كل من حوالات الدفع ويدقق أوراقها الثبوتية ويستوثق من قانونيتها. وعليه أن يتأكد من الأمور التالية.

- أن النفقة عقدت وفقاً لأحكام القانون.
- أن المعاملة قد اقترنت بتأشير مراقب عقد النفقات في مرحلتي العقد والصرف.
- أن التنسيب صحيح.
- أن الاعتماد ما يزال متوفراً.
- أن النفقة لم تسقط بمرور الزمن.
- أن الخدمة قد أديت من قبل أصحاب الاستحقاق.

وإذا تبين بنتيجة التدقيق أن مختلف العمليات الإدارية من عقد وتصفية وصرف قد تمت وفقاً للقانون، أشر المحتسب المركزي على الحوالة التي تصبح عندئذ صالحة للدفع.

وإذا تبين ان ثمة مخالفات قانونية امتنع المحتسب عن التأشير، ورفع المعاملة إلى وزارة المالية مع بيان أسباب التمنع. فإذا كان وزير المالية هو الآمر بالصرف، يعود له أمر البت بالموضوع. وإذا كان الأمر بالصرف شخصاً آخر، يحيط وزير المالية الآمر بالصرف علماً برفض التأشير. وتنتفي مسؤولية المحتسب المركزي عندما ينفذ الدفع على مسؤولية الآمر بالصرف.

تنص المادة 89 من قانون المحاسبة العمومية على ما يلي: «تصبح الحوالة صالحة للدفع بعد تأشير المحتسب المركزي أو من يفوض إليه ذلك بموافقة المدير العام المختص. وعلى هذا الموظف التوقيع على أن يصدق البصمة أمين الصندوق وشاهدان إذا كانت قيمة الحوالة لا تتجاوز الألف ليرة لبنانية. ولأمين الصندوق في الحالات الأخرى على أن يطلب تصديق البصمة من قبل كاتب العدل».

المبحث الثالث: تنظيم وزارة المالية في لبنان :

لوزارة المالية الدور الرئيس في تنفيذ الموازنة العامة، سواء ما تعلق بالواردات أو بالنفقات فهي تنفرد بتقدير واردات الموازنة، وتتولى تنفيذ القسم الأكبر منها، بطرح الضرائب المباشرة وقبضها وملاحقة تحصيلها وطرح الرسوم. وكذلك طرح مجمل

الرسوم والضرائب غير المباشرة، وقبضها وملاحقة تحصيلها كالرسوم الجمركية والضريبة على القيمة المضافة والرسوم العقارية ورسم المغادرة ورسم الطابع المالي... وهناك رسوم أخرى تحصلها الوزارات لكي تدفع لاحقاً إلى صناديق الخزينة مثل رسوم السير للسيارات في وزارة الداخلية والرسوم المدرسية في وزارة التربية الوطنية والتعليم العالي...

أما بالنسبة للنفقات، فإن كل وزارة أو إدارة هي التي تتولى عقد النفقات الخاصة بها، وهي التي تتولى تصفيتها. ووزارة المالية هي التي تتولى مراقبة عقود النفقات الجارية في تلك الوزارات أو الإدارات. وهي التي تتولى إصدار حوالات الدفع لها وهي التي تتولى دفع قيمتها من صناديق الخزينة أو من صناديق مصرف لبنان، مسحوبة على حساب الخزينة فيه.

لذلك، وبغية قيام وزارة المالية بالأعباء والمهام المطلوبة منها لا بد من تنظيمها على الشكل التالي:

نظم المرسوم التنظيمي رقم 2868 تاريخ 1959/12/16 [1]، وزارة المالية والوحدات الإدارية التي تتألف منها ومهام كل من هذه الوحدات. وأوكل إلى وزارة المالية إدارة الأموال العمومية وحفظها، وشؤون الموازنة والخزينة والنقد والجمارك والشؤون العقارية والمساحة واليانصيب الوطني، وما تنيط بها القوانين والأنظمة. وقسمت إلى الإدارات التالية:

أ- مديرية المالية العامة.

ب- المديرية العامة للشؤون العقارية [2].

ج- إدارة الجمارك.

---

(1) التعديلات التي ادخلت على هذا المرسوم: المرسوم رقم 8343 تاريخ 1961/12/30 والقانون رقم 8 تاريخ 1964/1/18 والمرسوم رقم 15347 تاريخ 1964/2/5 والمرسوم رقم 16400 تاريخ 1964/5/22 والمرسوم رقم 14940 تاريخ 1970/7/18 والمرسوم رقم 2500 تاريخ 1971/12/18 والمرسوم رقم 2458 تاريخ 1992/6/30.

(2) استحدثت المديرية العامة للشؤون العقارية بموجب القانون رقم 424 تاريخ 2002/6/6

د- مديرية اليانصيب الوطني.

سنحصر دراستنا على مديرية المالية العامة بوصفها الإدارة المختصة بتنفيذ الواردات والنفقات وخاصة الوحدات التي تقوم بالتنفيذ.

أ -مديرية المالية العامة:

وتتألف من إدارات مركزية وإدارات إقليمية.

وأهم هذه الإدارات المركزية:

1-مديرية الموازنة ومراقبة النفقات:

وتتألف من دائرة إدارية، دائرة الموازنة، دائرة مراقبة عقد النفقات.

ويرتبط بهذه الأخيرة مراقبو عقد النفقات في الوزارات وعددهم ثمانية. ويعتبر مدير الموازنة ومراقبة النفقات، المراقب المركزي لعقد النفقات عملاً بأحكام المادة 64 من قانون المحاسبة العمومية.

أهم أعمال مديرية الموازنة هي: إعداد مشروع الموازنة العامة والملحقة والاستثنائية وفذلكتها ودرس طلبات الاعتمادات الإضافية، وإبداء الرأي في مشاريع ملاكات الموظفين وسلم رواتبهم وتعويضاتهم، ولجهة تأثيرها على الموازنة، ومراقبة عقد النفقات في مختلف الوزارات، وإبداء الرأي في القضايا المالية التي تعرضها عليها الإدارات المختصة.

أما الدور الذي تقوم به في حقل تنفيذ الموازنة فينحصر في مراقبة عقد نفقات. وأن جميع المعاملات التي تؤول إلى عقد نفقة، أي إلى ترتيب دين على الدولة، يجب أن تقترن قبل توقيعها من قبل المراجع المختصة في مختلف الوزارات، بتأشير مراقب عقد النفقات.

في معظم البلدان تناط بمراقب عقد النفقات، إلى جانب مراقبة العقد، مراقبة أوامر الصرف، بحيث يكون عليه أن يؤشر على جميع عقود النفقة وجميع حوالات الصرف.

2- مديرية الواردات:

ويتألف من دائرة إدارية ودائرة التشريع الضريبي ودائرة ضريبة الرواتب والأجور ودائرة ضريبة الدخل، دائرة كبار المكلفين، ودائرة ضريبة الأملاك المبنية، ودائرة ضريبة الأراضي، دائرة رسم الانتقال، دائرة الضرائب غير المباشرة دائرة ضريبة التحسين. ويلحق بالمديرية مراقبو تحقق وبمعظم دوائرها مراقبو ضرائب رئيسيون.

أهم اختصاصاتها في حقل تنفيذ الموازنة: تنظم جداول التحقق للضرائب المباشرة، بما في ذلك استلام تصاريح المكلفين، والتدقيق فيها وطرح الضرائب وتصفية الضرائب والرسوم غير المباشرة، ومراقبة استيفائها، ومراقبة استيفاء الواردات التي تجبى بواسطة إدارات غير تابعة لمديرية المالية العامة(رسوم الجمارك، رسوم التسجيل، رسوم الأمن العام، الرسوم القنصلية).

3- مديرية الصرفيات:

وتتألف من: دائرة إدارية، دائرة التدقيق والصرف، دائرة صرف الرواتب، دائرة صرف معاشات التقاعد.

تتولى هذه المديرية مهام إصدار حوالات الصرف لجميع نفقات الموازنة وفقاً للأسس المبينة آنفاً. وتختلف هذه المديرية في لبنان عن غيرها في معظم بلدان العالم كونها إدارة مركزية وبكون رئيسها الآمر بالصرف باسم وزير المالية، في حين أن مهام الصرف منوطة عادة بالوزراء المختصين.

يرتبط بمدير الصرفيات الموظفون الماليون المكلفون التدقيق في معاملات الصرف محلياً في الوزارات وذلك لتسهيل وتسريع إنجاز المعاملات.

4- مديرية الخزينة والدين العام:

وتتألف من دائرة إدارية ودائرة مراقبة الجباية ودائرة المحاسبة والصناديق ودائرة الحوالات ودائرة تحصيل بيروت. أما أهم اختصاصاتها في تنفيذ الموازنة فهي:

أ- في حقل النفقات:

يمارس المحتسب المركزي في مديرية الخزينة والدين العام، عمليات دفع النفقات العامة بوصفه مدققاً ودافعاً وبوصفه أمين صندوق.

ب- في حقل الواردات:

يمارس المحتسب المركزي، بواسطة دائرة تحصيل بيروت، جباية الضرائب والرسوم استناداً إلى جدول التحقق وأوامر القبض الصادرة عن مديرية الواردات.

5- مديرية المحاسبة العامة:

وتتألف من دائرة الرقابة المالية على المصالح المستقلة ويرتبط بها أربعة عشر مراقب مالي، ودائرة المحاسبة المالية. وتتولى فيما يتعلق بتنفيذ الموازنة، مسك حساباتها وتوحيدها وإعداد مشروع قانون قطع الحساب السنوي الذي يوضع بنتيجة التنفيذ للموازنة السابقة.

6 - الإدارات الإقليمية:

وتتألف الدوائر الإقليمية من رئاسة مالية في كل محافظة باستثناء محافظة بيروت، ومن محتسبية محلية في مركز كل قضاء. وتتولى رئاسة المالية في حقل تنفيذ الموازنة وفي نطاق المحافظة، طرح الضرائب المباشرة التي تجبى بواسطة جداول تكليف على أن يعطي هذه الجداول القوة التنفيذية، مدير الواردات، وطرح الضرائب والرسوم الأخرى بموجب أوامر قبض تصدر عنها. وتتولى بواسطة المحتسبيات المحلية، جباية الضرائب والرسوم ودفع النفقات.

ب- مديرية الشؤون العقارية:

وتقسم إلى قسمين: الدوائر العقارية ومصلحة المساحة.

يوزع كل من القسمين إلى إدارات مركزية وإدارات إقليمية.

تتولى مديرية الشؤون العقارية، إلى جانب مهامها الأساسية المتعلقة بالنظام

العقاري وأعمال المساحة، تصفية رسوم العقود العقارية وتأمين استثمار وتأجير أملاك الدولة.

ج- إدارة الجمارك:

وتتألف من المجلس الأعلى للجمارك ومن مديرية الجمارك العامة.

وتقسم الأخيرة إلى قسمين: الإدارة المركزية والأقاليم الجمركية التي تشمل كل لبنان.

تتولى إدارة الجمارك بنوع خاص، طرح واستيفاء الرسوم على البضائع المستوردة والمصدرة.

د- مديرية اليانصيب الوطني:

وتتألف من دائرة إدارية ودائرة مالية وتتولى إدارة أموال اليانصيب واستيفاء حاصل بيع الأوراق.

الفصل السادس
مراقبة تنفيذ الموازنة

مفهوم الرقابة:

1-ظهرت أهمية الرقابة على الأموال العمومية في المجتمع الليبرالي منذ القرن التاسع عشر، سواء من الناحية السياسية أو التقنية. وقد أنشئ لهذه الغاية نظاماً للرقابة يتوخى من خلاله ضمان وجود إدارة شفافة ومستقيمة، تتوافق مع قرارات السلطة صاحبة الصلاحية في التصديق على الموازنة العامة.

إن التطور الحاصل في مفهوم الدولة، وازدياد مسؤولياتها، أدى إلى زيارة مطردة في حجم الموازنات العامة، وإلى اقتطاع ضريبي أكبر لازدياد النفقات العامة. كل ذلك أدى إلى تنوع واتساع في نطاق الرقابة بما يتلاءم مع الحاجات المستجدة[1].

2-بعد اتساع دور الدولة، الذي كان مقتصراً على الأمن والدفاع والقضاء حتى الحرب العالمية الأولى، وعلى الصعد كافة من اقتصادية واجتماعية، توسعت الرقابة على الأموال العمومية ولم يعد بالإمكان حصرها ضمن نطاق أحكام المحاسبة العمومية، بل اتسعت وأصبحت تشمل مختلف نشاطات القطاع العام.

3-لم يجرِ تحديد مفهوم الرقابة على الأموال العمومية بصورة دقيقة ولكن يمكن التمييز بين ثلاثة نماذج:

أ- الرقابة التي تتوخى التأكد من مطابقة عمل أو إدارة مع قواعد القانون المطبق على هذا العمل أو الإدارة مثلاً: أن عقد النفقة أو صرفها كان متوافقاً مع أحكام قانون الموازنة، وقانون المحاسبة العمومية، ومن أن صفقات اللوازم والاشغال قد أجريت

(1) Francis J.Fabre, le contrôle des finances publiques, P.U.F 1968, P.5

وفقاً للأنظمة الخاصة بها.

ب- الرقابة على الأموال العمومية قد لا تكتفي بالرجوع إلى أحكام القانون بل أيضاً بالرجوع إلى المبادئ العامة للإدارة السليمة.

ج-الرقابة قد تتخطى الأطر السابقة لترتكز على القواعد الاقتصادية.

وإذا كان البحث يتناول الرقابة على تنفيذ الموازنة لذلك لا بد من تناول أنواع الرقابة الجارية عليها.

تبدأ الرقابة بتقسيم عمليات تنفيذ الموازنة إلى إدارية وحسابية، حيث أن مراقب عقد النفقة يجري الرقابة على عمليات العقد والصرف، وأن المصفي يتثبت قبل إجراء معاملة التصفية، من أن العمل موضوع التصفية قد نفذ. كما أن الآمر بالصرف يتثبت قبل إصدار الحوالة من اقتران معاملة عقد النفقة بتوقيع المرجع الصالح للعقد وتأشير مراقب عقد النفقات، ومن انطباق تنسيب النفقة على معاملة العقد ومن صحة حسابات النفقة، ومن انطباق تنسيب النفقة على معاملة العقد وعلى القوانين والأنظمة المالية. كما أن المحتسب المركزي يتثبت وقبل التأشير على الحوالة، مما إذا كانت موقعة من المرجع الصالح لإصدارها، ومن أن الأوراق المثبتة مرفقة بالحوالة ومن اسم صاحب الدين أو موضوع النفقة، أو أن مقدارها منطبق على هذه الأوراق المثبتة. كما أن عمليات الدفع والقبض التي يجريها أمناء الصناديق والجباة لحساب المحتسب، خاضعة للرقابة [1].

إلا أنه بالواقع، فإن الرقابة السابقة، إنما تتناول حالات معينة تختص بإحدى نواحي الإنفاق أو الإيراد وببعض عمليات التنفيذ دون غيرها. إلا أن الرقابة التي سنتناولها أكثر اتساعاً وشمولاً وهي تتناول:

- إدارة الأموال العمومية كمجموع، من قبل الموظفين: إداريين ومحتسبين.
- مجموع عمليات التنفيذ من تحقق وجباية وعقد وتصفية وصرف ودفع، والغاية

---

(1) م. 72 من قانون المحاسبة العمومية: على المحتسب ان يراقب أعمال أمناء الصناديق والجباية التابعين له، وعليه ان يطالبهم بكل مخالفة أو تأخير في أعمالهم.

من هذه الرقابة مالية وسياسية:

أ- فمن الوجهة المالية تسمح الرقابة بالتثبت من حسن إدارة الأموال العمومية ومن مدى انطباق تقديرات الواردات والنفقات على ما يتحقق منها بالفعل.

ب- ومن الوجهة السياسية، تسمح لمجلس النواب من الإطلاع على كيفية تمرس السلطة التنفيذية بإجازة الإنفاق والجباية التي منحها إياها بموجب قانون الموازنة.

وتأخذ الرقابة على تنفيذ الموازنة أشكالاً وصيغاً مختلفة:

1- فمن حيث النوعية يميز بين الرقابة الموضعية وبين الرقابة على أساس المستندات.

أ- فالرقابة الموضعية تعني انتقال الموظف الرئيس أو المراقب إلى موضع الموظف المرؤوس، ليدقق في أعماله.

ب- والرقابة على أساس المستندات تعني إطلاع الموظف الرئيس أو المراقب على أعمال الموظف المرؤوس من خلال المعاملات والتقارير والوثائق التي يرسلها له هذا الأخير.

2- ومن حيث زمن الرقابة يميز بين الرقابة المسبقة وبين الرقابة المؤخرة:

أ- فالرقابة المسبقة ترمي إلى التدقيق في المعاملات قبل تنفيذها للحؤول دون ارتكاب المخالفات، وهي بالتالي ذات طابع وقائي Préventif.

ب- والرقابة المؤخرة ترمي إلى التدقيق بالمعاملات بعد تنفيذها لاكتشاف المخالفات ومعاقبة مرتكبيها وبالتالي فهي ذات طابع علاجي Curatif .

وتقسم الرقابة إلى ثلاثة أنواع:

1- رقابة إدارية تقوم بها السلطة التنفيذية.

2- رقابة قضائية يقوم بها ديوان المحاسبة.

3- رقابة سياسية تقوم بها السلطة التشريعية.

ولا بد من التأكيد، أن الرقابة على تنفيذ الموازنة هي بالأصل من اختصاص السلطة التشريعية بوصفها رقيبة على السلطة التنفيذية، إلا أن مجلس النواب لا يملك

وسائل التدقيق الكافية، لاسيما الإدارية والفنية منها، لذلك أنشئت الرقابة الإدارية المفضية إلى أحد أمرين:

فأما تراقب الإدارة نفسها بنفسها، أو أن تجري الرقابة هيئة مستقلة عن الإدارة. ومن شأن هذين النوعين من الرقابة إعداد الوسائل التي تمكن مجلس النواب من القيام برقابته السياسية.

المبحث أولاً: الرقابة الإدارية

تتناول الرقابة الإدارية، رقابة تنفيذ كل من الواردات والنفقات.

وأولى مراحل هذه الرقابة، الرقابة التسلسلية التي يمارسها الرئيس على مرؤوسيه فللوزير حق الإطلاع على جميع أعمال موظفي وزارته ومنها عمليات تنفيذ الموازنة.

كما أن الوزير المختص هو الذي يعقد النفقة، وله أن يفوض بعض صلاحياته إلى مرؤوسيه، كما أن القوانين قد تعطي بعض الموظفين مثل هذه الصلاحيات مباشرة.

كما أن الآمر بالصرف قد يكون الوزير المختص أو أحد موظفيه. وفي حقل الواردات تكلف بعض الإدارات بأعمال التحقق والجباية.

إلى جانب هذه الرقابة التسلسلية توجد رقابة إضافية تقوم بمهامها وهي وزارة المالية بواسطة أجهزتها المختلفة. ويقوم بالرقابة التفتيش المالي الذي قد يكون أحد أجهزة هذه الوزارة، كما قد يكون هيئة مستقلة عنها. ففي لبنان، يتبع التفتيش المالي لإدارة التفتيش المركزي التابعة لرئاسة مجلس الوزراء بعد أن كان تابعاً لوزارة المالية. وتشتمل الرقابة الإدارية على رقابة وزارة المالية ورقابة التفتيش المالي.

أ- رقابة وزارة المالية:

وتتضمن الرقابة على تنفيذ الواردات والرقابة على تنفيذ النفقات، لا سيما دوره الرئيسي في الرقابة على تنفيذ النفقات.

1- رقابة تنفيذ الواردات:

تعتبر رقابة تنفيذ الواردات أكثر بساطة بالنسبة إلى تنفيذ النفقات، وهي تضم مرحلتي التحقق والجباية. ففي لبنان يشتمل ملاك وزارة المالية، على وظائف خاصة بمراقبة التحقق ، ملحقة بمديرية الواردات، ووظائف خاصة بمراقبة الجباية، ملحقة بمديرية الخزينة والدين العام- دائرة مراقبة الجباية. ورقابة تنفيذ الواردات مؤمنة أيضاً

عن طريق لجان الاعتراضات على الضريبة، فمعظم قوانين الضرائب، ولاسيما المباشرة منها، تنص على إحداث لجان بدائية لدرس الاعتراضات التي يقدمها المكلفون على الضرائب المفروضة عليهم. وتستأنف قرارات هذه اللجان أمام مجلس شورى الدولة وتتولى هذه اللجان:

أ- مراقبة التحقق: في ملاك وزارة المالية جهاز مراقبة التحقق مؤلف من 24 مراقباً، ملحقين بمدير الواردات، لدراسة الملفات التي تحال إليهم والتدقيق فيها والتأكد من صحة التكليف وواقعيته. وهذه الرقابة هي رقابة مسبقة على طرح الضريبة قبل إصدار مستندات التكليف.

ب- مراقبة الجباية: بواسطة دائرة مراقبة الجباية التابعة لمديرية الخزينة وتتولى الرقابة على عمليات تحصيل جميع الضرائب والرسوم التي تتولاها مديرية المالية العامة وتتولى:

- تأمين الارتباط بين مديرية الواردات وأجهزة الجباية.
- توحيد حسابات أجهزة الجباية بحسب كل نوع من أنواع الضرائب والرسوم.
- التثبت من تسديد الأموال المحصلة إلى صناديق الخزينة.
- التدقيق في براءات الذمة والتثبت من قانونيتها.
- مراقبة الإجراءات المتخذة للحيلولة دون سقوط الضرائب والرسوم بعامل مرور الزمن.
- تدقيق الجداول الاسمية بالباقي من الضرائب والرسوم المدورة للسنة التالية قبل إيداعها ديوان المحاسبة.
- تقديم الاقتراحات لرفع مستوى الجباية وتحسين الأساليب المعتمدة.

2- رقابة تنفيذ النفقات:

أن الرقابة على تنفيذ النفقات ترافق كل مرحلة من مراحل الإنفاق، منذ عقد النفقة حتى دفعها، مروراً بالتصفية والصرف.

والرقابة التي تجريها وزارة المالية على تنفيذ النفقات على نوعين:

أ - رقابة مراقب عقد النفقات التي ترافق عمليات عقد النفقة ونشوء الدين على الدولة.

ب - رقابة المحتسب المركزي قبل الدفع استناداً إلى ملف المعاملة وأوراقها المثبتة.

أ - مراقبة عقد النفقات:

هي أهم أنواع الرقابات التي تمارس على تنفيذ النفقات لكونها تجنب الإدارات الوقوع في مخالفات مالية وقانونية وسنبحث فيما يلي: نشوء رقابة عقد النفقات وتطورها، مفهوم الرقابة، صلاحيات مراقب عقد النفقات وخصائص هذه الرقابة في لبنان.

1- نشوء رقابة عقد النفقات وتطورها:

يصعب تحديد تاريخ نشوء مراقبة عقد النفقات، إنما يمكن القول أن معظم الدول أخذت بها في القرن التاسع عشر. قبل إنشاء الرقابة على الموازنة، كان الوزراء يكتفون بتكليف أحد معاونيهم، تتبع الاعتمادات المفتوحة لديهم، فيأخذ هذا المعاون علماً بما يعقد منها لكي يتمكنوا من معرفة المبالغ المعقودة والأرصدة غير المستعملة. وبسبب عدم تنظيم محاسبة الاعتمادات، حصل أن تعاقد الوزراء مع الغير بمبالغ تفوق الاعتمادات المرصدة في الموازنة، مما أورث خلافات قضائية عديدة.

وكخطوة أولى في حقل مراقبة عقد النفقات، لتدارك مثل هذه الأخطاء، نشأت لدى كل وزارة، محاسبة نظامية لتتبع حركة الاعتمادات، يرأس إدارة المحاسبة هذه موظف تابع للوزارة المختصة. إلا أن هذه الخطوة لم تكن كافية، ذلك أن تصرف الوزراء بالاعتمادات المفتوحة لهم، لا تقتصر فقط على مخالفة تجاوز هذه الاعتمادات بل قد تكون مخالفات قانونية كأن يعقد أحد الوزراء صفقة بالتراضي في حين أن القانون يفرض عقدها بالمناقصة العمومية، أو قد يصدر قراراً بتعيين موظف في وزارته، لا تتوفر فيه شروط التعيين، كالنجاح في المباراة أو حيازته الشهادة المطلوبة...

أن مثل هذه التصرفات المغايرة للقانون، والتي أنتجت خلافات قضائية حملت على القيام بخطوة جديدة أنشئت بموجبها لدى كل وزارة مراقبة خاصة لعقد النفقات

تتولى النظر في قانونية العقد قبل إبرامه. وهكذا أوجدت دائرتان:

أ- دائرة المحاسبة الإدارية التي تنظر في توفر الاعتماد.

ب- ودائرة مراقبة العقد التي تنظر في قانونية المعاملة.

ثم دُمجت هاتان الدائرتان في إدارة واحدة يرأسها موظف دعي مراقب عقد النفقات.

إلا أن هذا المراقب وهو موظف يتبع لسلطة رؤسائه التسلسليين في الوزارة تعرض لضغوط إدارية ومعنوية في حال رفض الموافقة على عقد نفقة صادرة عن الوزير، مما أدى إلى تعيين المراقب بقرار مشترك بين الوزير المختص ووزير المالية، على أن يظل تابعاً لوزارته المختصة. غير أن هذا الحل لم يقترن بالنتيجة المتوخاة، واستبدل بحل جذري يقضي بنقل صلاحيات المراقبة إلى وزارة المالية وأنيطت بوزير المالية على اعتبار أن المراقبة تطال الوزراء أنفسهم، ولا يجوز أن يراقب الوزراء من هم دونهم مقاماً. وبالنظر لكثرة أعمال المراقبة نقلت صلاحية المراقبة من وزير المالية إلى جهاز مركزي خاص تابع له. وأخذ هذا الجهاز يتلقى المعاملات من مختلف الإدارات العامة لإجراء الرقابة عليها. غير أن تضخم أرقام الموازنات وبالتالي المعاملات، والوقت الذي يتطلبه انتقالها من وزارة إلى أخرى ذهاباً وإياباً، حمل على تعيين مراقبين لدى كل وزارة [1].

2- مفهوم الرقابة:

العقد هو كل عمل من شأنه أن يرتب ديناً على الدولة، وهو مبدئياً من صلاحية الوزير [2] المختص باعتباره أكثر الأعمال الإدارية أهمية وخطورة. ومن أجل أن يكون العقد صحيحاً كان لا بد من إحاطته بتدبير وقائي يحول دون وقوع المخالفات الإدارية والقانونية. هذا التدبير الوقائي هو مراقبة عقد النفقات من قبل موظف متخصص ويتضمن معنيين:

- الأول: إطلاع المراجع الصالحة لعقد النفقة وعلى رأسها الوزير المختص على

(1) المادة 64 من قانون المحاسبة العمومية

(2) المادة 56 من قانون المحاسبة العمومية.

كل المعلومات الواجب إطلاعه عليها والمتعلقة بعقد النفقة، وقبل القيام بأي عمل من شأنه أن يرتب ديناً على الدولة. والتأكد من احترام عقد النفقة للقوانين والأنظمة المرعية الإجراء.

الثاني: قيام مراقب عقد النفقات بدرس القضية المعروضة عليه لجهة:

أ- توفر اعتماد للنفقة المقترحة في الموازنة، وصحة تنسيبها:

على المراقب فور تسلمه مشاريع عقود النفقة، أن يتثبت من أن للنفقة المقترحة اعتماداً في الموازنة، لم ينفذ بعد، وأن موضوع النفقة ينطبق على موضوع الاعتماد انطباقاً كلياً، عملاً بمبدأ تخصيص النفقات. وفي هذا المجال تبرز صعوبات بسبب تعدد أنواع النفقات ووجود بعض التشابه فيما بينها.

فهل نأخذ ثمن مصباح كهربائي من بند الإنارة أم من بند التجهيزات أم من اعتماد النفقات الشتى؟ وتعويض انتقال الوفود إلى الخارج، هل يؤخذ من بند المؤتمرات والوفود، أم من البند الخاص بتعويض النقل والانتقال؟

ب - انطباق المعاملة على القوانين والأنظمة:

لا يكفي أن يستوثق مراقب عقد النفقة من وجود الاعتماد في الموازنة، وصحة تنسيب النفقة، بل عليه أن يتثبت من أن المعاملة منطبقة على القوانين والأنظمة. فمثلاً لو أن وزيراً يعرض على مراقب عقد النفقة ملفاً يتعلق بمناقصة عمومية تمهيداً للتوقيع على محضر التلزيم وإبلاغ المتعهد بذلك، ما هو عمل المراقب؟

- عليه أن يدقق في الملف على ضوء الأحكام القانونية والتنظيمية المتعلقة بإجراء المناقصات وأن يدقق في دفتر الشروط الخاص، لمعرفة ما إذا كان موقّعاً من المرجع الصالح لتوقيعه، وأن يتثبت من أن الإدارة المختصة أعلنت عن المناقصة في العدد اللازم من الصحف، وأن المدة القانونية للإعلان قد احترمت، وأن العروض قدمت في المواعيد وبالصيغ المحددة لها. وأن الكفالة المفروضة مرفقة بالملف، وأن المناقصة أرسيت على أفضل العروض. مثال آخر حول تعيين موظف، حيث يعرض الوزير على

المراقب مشروع مرسوم بتعيين الموظف. على المراقب أن يدقق الملف على ضوء النصوص المتعلقة بتعيين الموظفين. عليه أن يتثبت من توفر شروط التعيين العامة والخاصة في الشخص المنوي تعيينه: من سجله العدلي، من أهليته الصحية، من سنه المطلوب، من حمله الشهادة المطلوبة، من اجتيازه للمباراة المحددة للوظيفة أو من الامتحان المطلوب.

إن مهمة من هذا النوع شاقة، لذلك يفترض بالمراقب أن يكون على درجة عالية من العلم والاختصاص والخبرة.

ج - صلاحيات مراقب عقد النفقات:

تشتمل صلاحيات مراقب عقد النفقات على:

مسك المحاسبة، التأشير على عقود النفقة، وحوالات الصرف، إبداء الرأي، ووضع تقارير دورية بنتائج المراقبة.

1 - في المحاسبة الإدارية:

يمسك مراقب عقد النفقات محاسبة إدارية تتضمن الاعتمادات المفتوحة في الموازنة، على أساس الباب والفصل والبند والفقرة. ويتتبع حالة هذه الاعتمادات بصورة دقيقة مضيفاً إليها الاعتمادات المدورة في موازنة السنة السابقة، ومخفضاً منها المبالغ المنقولة إلى اعتمادات أخرى. ومن فوائد هذه المحاسبة الإدارية أنها تمكن مراقب عقد النفقات من الإطلاع على الاعتمادات الحقيقية الموضوعة تحت تصرف الوزراء.

وبالاستناد إلى الاعتمادات المذكورة، يجري مراقب عقد النفقات محاسبة خاصة به تدعى «محاسبة النفقات المعقودة»، تقضي هذه المحاسبة بأن تدون المبالغ المعقودة من أصل الاعتماد المخصص لها في الموازنة. كما تقضي بتدوين المبالغ المنزلة أو التي الغي استعمالها. وهكذا تظهر محاسبة النفقات المعقودة في كل حين، قيمة الاعتمادات النهائية وقيمة المبالغ المعقودة وقيمة الرصيد. ومن فوائدها الإطلاع الدائم على حركة استعمال الاعتمادات، وعدم استعمال اعتماد لغير الغاية التي أرصد من

أجلها، والحؤول دون عقد نفقة، لم يفتح لها اعتماد، ودون تجاوز الاعتماد المفتوح.

2- في التأشير على عقود النفقة وحوالات الصرف:

التأشير يعني الموافقة فيما خص عقد النفقة أو حوالات الصرف [1]. فالتأشير على عقد النفقة أو مشاريع العقود، تؤول إلى ترتب دين على الدولة لذلك يجب أن تقترن المعاملة قبل توقيعها من المرجع الصالح، بتأشير مراقب عقد النفقات. والتأشير من أهم أعمال المراقب، وبعض الدول تعتبر التأشير من الإجراءات الجوهرية. أي أن كل معاملة لم تقترن بها تكون غير نافذة. وبعضها الآخر يرى وجوب التقيد بالعقد، نظراً لتعلق حق الغير بنتيجة العقد. ويلاحق كل من يعقد نفقة قبل الحصول على التأشير، أمام ديوان المحاسبة وتفرض العقوبات بحقه.

إلا ان القانون أجاز أحياناً عقد بعض النفقات قبل الحصول على التأشير، كالنفقات التي تدفع من أصل سلفات تسدد فيما بعد، والنفقات المستعجلة الطارئة، والنفقات التي تدفع من أصل اعتمادات سبق حجزها على سبيل الاحتياط.

على المراقب واجب التأشير على المعاملة في حال توفر الاعتماد لها، وانطباقها على القوانين والأنظمة. وعليه أن يؤشر أيضاً على مستند حسابي يرفق بالمعاملة، يدعى طلب حجز اعتماد، من شأنه بيان وضعية الاعتماد، وحجز المبلغ اللازم من أصله للنفقة موضوع المعاملة. وعليه واجب الرفض في حال عدم توفر الشروط القانونية.

وعند الرفض تعرض المعاملة على وزير المالية ولا يجوز عقدها إلا بموافقته. ويوجد تشريعات تجيز، في حال عدم موافقة وزير المالية، عرض القضية على مجلس الوزراء.

وفي مطلق الأحوال، لا يجوز للمراقب أن ينظر في ملاءمة النفقة التي يبقى أمرها من صلاحية المرجع الصالح للعقد.

أما التأشير على حوالات الصرف، فيرمي بوجه عام إلى مراقبة صحة معاملة الصرف، وبوجه خاص إلى التثبت من أن المبلغ المعد للصرف لا يتجاوز المبلغ

---

(1) المادة 61 من قانون المحاسبة العمومية.

المعقود، ومن أن الخدمة موضوع معاملة الصرف قد أديت ومن صحة كل من التنسيب والعمليات الحسابية.

3 - في إبداء الرأي:

إن صلاحيات إبداء الرأي ليست من الصلاحيات الأصيلة للمراقب، بل نشأت بسبب الاحتكاك الدائم بين المراقب والوزارات المختصة، ورغبة الأخيرة في تجنب الخلافات في الرأي بينها وبينه حول مواضيع المراقبة، ما جعلها تأخذ رأيه مسبقاً في بعض الأمور المبدئية. وتطورت هذه الصلاحيات حتى أصبحت تشمل اليوم، بموجب تشريعات في بعض البلدان، جميع النشاطات التي تقوم بها الوزارة، عندما يكون لها نتائج مالية.

فالمراقب يبدي رأيه في مشاريع القوانين والمراسيم والقرارات والتدابير التي تؤدي إلى الإنفاق. والرأي الذي يبديه المراقب هو رأي استشاري غير ملزم للإدارة. غير أن وزير المالية غالباً ما يتبنى هذا الرأي ويدافع عنه في مجلس الوزراء عند الاقتضاء.

4 - في التقارير:

يطلع مراقب عقد النفقات، بحكم وظيفته على جميع أوضاع الإدارة التي يراقبها. وعليه بحكم وظيفته أن يدرس المعاملات الآيلة إلى الإنفاق بكل دقة. ومن أجل تحسين سير العمل في الإدارات العامة ورفع مستواها، فرض على مراقب عقد النفقات وضع تقارير دورية يضمنها اقتراحاته للحلول المعالجة. وعلى المراقب أن يقدم هذه التقارير مبدئياً إلى وزارة المالية والوزارة المختصة، وفي بعض البلدان إلى ديوان المحاسبة الذي يمارس الرقابة القضائية، وإلى مجلس النواب حيث الرقابة التشريعية.

ب - أما رقابة المحتسب المركزي قبل الدفع فقد سبق بحث هذه النقطة في الصفحة 144 حيث انتزعت من المحتسب جميع صلاحيات الرقابة والتدقيق وأعطيت للآمر بالصرف ولكن المسؤوليات بقيت على عاتقه دون أن يقابلها صلاحيات.

مراقبة عقد النفقات في لبنان:

إن مراقبة عقد النفقات في لبنان، تنسجم مع المبادئ العامة، عدا بعض الحالات

الخاصة التي لا بد منها في كل تشريع.

أ - العقد قبل التأشير:

نصت المادة 61 من قانون المحاسبة العمومية على القاعدة العامة القاضية بوجوب الحصول على تأشير مراقب عقد النفقات قبل التوقيع على المعاملات الآيلة إلى عقد النفقة. واستثنت من التأشير المسبق، المعاملات التي ترتدي طابعاً مستعجلاً طارئاً، شرط التقيد بحدود الاعتماد، وشرط عرض المعاملة في مهلة أسبوع على الأكثر من تاريخ العقد على مراقب عقد النفقات للتسوية. وقضت هذه المادة بأن: يبقى عاقد النفقة مسؤولاً عنها حتى تسوية عقدها بصورة قانونية. وحرصاً على فعالية هذه القاعدة، نصت المادة 60 على معاقبة كل موظف عقد نفقة دون الحصول على تأشير مراقب عقد النفقات.

ب - الغاية من المراقبة:

حددت المادة 65 من قانون المحاسبة العمومية مفهوم الرقابة صراحة:«الغاية من تدقيق المراقب، التثبت من الأمرين التاليين»:

1 - توفر اعتماد للنفقة وصحة تنسيبها.

2 - انطباق المعاملة على القوانين والأنظمة النافذة، إلا إذا كانت خاضعة لرقابة مجلس الخدمة المدنية، فلا تدقق عندئذ إلا من الناحية المالية.

ج - مهلة التأشير:

قضت المادة 66 بأن: «يؤشر المراقب على طلب حجز الاعتماد على المعاملة ويعيد الأوراق إلى مصدرها خلال خمسة أيام على الأكثر من تاريخ ورودها إليه. وإذا انقضت هذه المدة دون أن يبت بها، جاز للإدارة المختصة استعادة المعاملة وتنفيذها على مسؤوليته. أما إذا احتاج المراقب إلى طلب إيضاحات خطية من الإدارة المختصة، فيعطى مهلة خمسة أيام تبدأ من تاريخ ورود هذه الإيضاحات إليه وذلك لمرة واحدة فقط».

كما قضت بأن يرسل المراقب المعاملة، مقرونة بمطالعته إلى ديوان المحاسبة في حال خضوعها لرقابته قبل التأشير عليها.

د - التأشير الجزئي ورفض التأشير:

ورد في المادتين 68 و69 أن مراقب عقد النفقات قد يوجد في إحدى ثلاث حالات: فإما أن يؤشر عليها كما وردت، وإما أن يعطي تأشيراً جزئياً بشأنها، وإما أن يرفض التأشير. وفي الحالتين الأخيرتين يتوجب على المراقب عرض المعاملة على وزير المالية فإذا وافق وزير المالية على التأشير الجزئي أو الرفض، كان للوزير المختص، أن يعرض الأمر على مجلس الوزراء للبت فيه. وإذا لم يوافق وزير المالية على رأي المراقب، كان عليه التقيد بقرار الوزير.

هـ - تنظيم طلبات حجز الاعتماد والطلبات الاحتياطية:

تنص المادة 62 على أن تنظم طلبات حجز الاعتماد من قبل محاسب الإدارة المختصة أو من يفوضه بذلك، بموافقة رئيسه التسلسلي. وتنص المادة 63 على أن ينظم طلب حجز اعتماد مستقل لكل معاملة، ما عدا نفقات الرواتب وما شابه من النفقات الدائمة التي تنظم بها طلبات عن ثلاثة أو ستة أشهر. كما تنص هذه المادة على أنه يمكن تنظيم طلب إجمالي احتياطي لحجز الاعتماد اللازم للنفقات الدائمة التي لا تسمح طبيعتها بأن ينظم لها طلب مستقل كل مرة.

و - مراجعة عقد النفقات في الوزارات:

تبنى قانون المحاسبة العمومية، المرسوم رقم 14969 تاريخ 1963/12/30 مبدأ اللاحصرية حيث ورد في المادة 64 منه:

1- يتولى مراقبة عقد النفقات باسم وزير المالية:

- رئيس مصلحة الموازنة ومراقبة النفقات بصفة مراقب مركزي لعقد النفقات[1].

---

(1) وفقاً لأحكام المرسوم 2485، 1992/6/30 أصبح رئيس مصلحة الموازنة ومراقبة النفقات، مدير ←

- مراقبون لدى الوزارات يمثلون المراقب المركزي.

2- يمكن للمراقب المركزي أن يعهد بتمثيله في بعض الوزارات إلى موظفين تابعين له يتولون التدقيق في المعاملات المعروضة عليه، وله ان يفوض إليهم بعض الصلاحيات.

3- تحدد أصول مراقبة عقد النفقات بمرسوم يصدر بناء على اقتراح وزير المالية، وتحدد صلاحيات المراقبين لدى الوزارات بقرار من وزير المالية.

4- يوزع المراقبون بين الوزارات بقرار من وزير المالية بناء على اقتراح المدير العام.

ولا يجوز للمراقب لدى إحدى الوزارات أن يباشر مهمته قبل أن يكون قد أمضى فترة تدريب لا تقل عن ثلاثة أشهر في مصلحة الموازنة ومراقبة النفقات.

وأوجبت المادة 69 على المراقب لدى الوزارة. في حال رفض التأشير على معاملة ما أو إعطاء تأشير جزئي، عرض الأمر على المراقب المركزي. فإذا وافق المراقب المركزي على رأيه عرض المعاملة على وزير المالية الذي يكون له أمر البت بها كما سبقت الإشارة. وإذا لم يوافق على المراقب أن يتقيد بقرار المراقب المركزي.

أصول الرقابة: تنفيذاً لأحكام الفقرة 3 من المادة 64 القاضية بأن تحدد أصول مراقبة النفقات بمرسوم يصدر بناء على اقتراح وزير المالية، صدر المرسوم رقم 324 تاريخ 1964/11/13 حيث جاء في المواد الخامسة والسادسة والتاسعة منه:

المادة الخامسة: يؤمن مدير الموازنة ومراقبة النفقات، حسن سير أعمال المراقبة في جميع الإدارات العامة، مبلّغاً إلى المراقبين النصوص القانونية والتنظيمية وسائر المذكرات والتعاميم والتعليمات الإدارية، ومزوداً إياهم عند الاقتضاء بالتوجيهات المبدئية. وعلى المراقبين أن يعودوا إليه في كل ما يعترضهم من صعوبات والمعاملات الملتبسة.

←

الموازنة ومراقبة النفقات.

المادة السادسة: يجتمع المراقبون بالمراقب المركزي بوصفه رئيساً لهم، مرة واحدة كل ثلاثة أشهر على الأقل، وكلما دعاهم إلى ذلك للتداول في شؤون المراقبة.

المادة التاسعة: تتبع في معاملات عقد النفقة في الإدارات العامة الأصول التالية:

1- تحضير معاملة النفقة:

- تقدم الوحدة التي ترغب في عقد النفقة إلى المرجع الصالح لعقدها طلباً خطياً بذلك، تبين فيه عناصر النفقة وقيمتها الإجمالية والأسباب التي تبررها.

- إذا وافق هذا المرجع على مبدأ العقد، أحال الطلب إلى محاسب الإدارة لكي يقوم بالمعاملات اللازمة.

2- حجز الاعتماد:

بعد أن يتثبت المحاسب من توفر الاعتماد وانطباق المعاملة على القوانين والأنظمة النافذة، ينظم بقيمة النفقة طلب حجز اعتماد يحيله على ثلاث نسخ إلى ممثل المراقبة أو إلى المراقب عند وجوده، ما لم يكن هناك اعتماد احتياطي سبق حجزه.

3- تأشير المراقبة:

يبت المراقب أو ممثل المراقبة في المعاملات المفوض إليه أمرها، ويحيل المعاملات الأخرى مع ملاحظاته إلى المراقب المركزي في مهلة ثلاثة أيام على الأكثر.

4- البت في معاملة العقد:

يؤشر المراقب على المعاملة ويعيدها إلى محاسب الإدارة:

- إذا جاء التأشير بالموافقة عرض المحاسب المعاملة فوراً على توقيع المرجع الصالح للعقد. وعليه بعد اقتران المعاملة بالتوقيع أن يدون محتوياتها في قيوده، وأن يحفظ مستنداتها الأصلية لديه بعد أن يبلغ نسخاً طبق الأصل عنها إلى الوحدة طالبة العقد وإلى الوحدة الموكول إليها أمر التنفيذ.

ب: رقابة التفتيش المالي

1- التفتيش المالي بوجه عام:

التفتيش المالي جهاز إداري تابع في الأصل لوزارة المالية باعتبارها المسؤولة عن حسن إدارة الأموال العمومية ورقابة التفتيش المالي ذات صلاحيات واسعة جداً. ففي حين تقتصر أعمال مراقبة التحقق الضريبي على شؤون التحقق وأعمال مراقبة الجباية على شؤون الجباية فقط، فإن رقابة التفتيش المالي تشمل جميع المراحل التي تجتازها الواردات من تحقق وجباية وجميع مراحل النفقة العامة من عقد وتصفية وصرف ودفع وتكون بذلك قد تناولت الوظائف الإدارية والوظائف الحسابية على السواء.

وتشمل رقابة التفتيش المالي إلى جانب عمليات الخزينة المتعلقة بتنفيذ الموازنة من قبض الواردات ودفع النفقات، جميع أوجه النشاط التي تقوم بها الخزينة خارجاً عن نطاق الموازنة، كعمليات الاستلاف والتسليف والحسابات الخصوصية على أنواعها.

ولا تقف صلاحيات التفتيش المالي عند حدود الإدارات العامة التابعة للدولة، بل تمتد إلى جميع الأشخاص المعنويين العامين كالبلديات والمؤسسات العامة. بل أيضاً قد تمتد إلى الهيئات الخاصة ذات المنفعة العامة المرتبطة بالدولة بعلاقة أو رابطة مالية، كأن تتعاقد الدولة مع إحدى المؤسسات الصحية والاجتماعية للقيام بعمل ما لقاء أجر معين، أو أن تعطي الحكومة منحاً لإحدى المؤسسات، أو تتخذ تدابير لحمايتها أو تشجع نشاطها.

والهدف من التفتيش المالي هو الحؤول دون مخالفة القوانين والأنظمة المالية، والعمل في حال وجود مخالفات على معاقبة مرتكبيها. وبذلك ترتدي رقابة التفتيش المالي طابعاً وقائياً وعلاجياً في وقت واحد. والهدف أيضاً تحسين سير العمل نتيجة التفتيش بما يقترحه من حلول. أما كيفية قيام التفتيش المالي برقابته، فمن البديهي أنه لا يتمكن من الإطلاع على جميع المعاملات المالية نظراً لكثرتها وتنوعها وتعقدها ولقلة عدد المفتشين، فضلاً عن أن الإطلاع على جميع المعاملات يؤدي إلى ازدواجية في

العمل، لا يقرها المنطق السليم. لذلك تجري الرقابة مبدئياً بطريقة الاختيار من قبل إدارة التفتيش المالي.

2-التفتيش المالي في لبنان:

بداية نشأ ما يدعى بالتفتيش المالي وكان تابعاً لوزارة المالية حتى صدور المرسوم الاشتراعي تحت رقم 115 تاريخ 1959/6/12 الذي قضى بإنشاء إدارة خاصة بالتفتيش المدني إلى جانب سائر أنواع التفتيش، من إداري، وهندسي، وتربوي، وصحي، والخارجية والمغتربين. وألحقت جميعها برئاسة الوزارة ودعي بالتفتيش المركزي.

أ- الإدارات والمؤسسات التي يطالها التفتيش:

تنص المادة الأولى من المرسوم الاشتراعي رقم 115 تاريخ 1959/6/12، المعدلة بالمرسوم 15317 تاريخ 1964/3/5 والمعدل بالمرسوم 17159 تاريخ 1964/8/18، على أن التفتيش تشمل صلاحيته جميع الإدارات العمومية والمؤسسات العامة والمصالح المستقلة والبلديات.... ويمكن للحكومة بمرسوم يتخذ في مجلس الوزراء أن تخضع لسلطة التفتيش المركزي بصورة دائمة أو طارئة، سائر المؤسسات الخاضعة لديوان المحاسبة.

وتستثني هذه المادة من جميع أنواع التفتيش، ما عدا التفتيش المالي، القضاء والجيش وقوى الأمن الداخلي والأمن العام، التي تخضع له ضمن الحدود المنصوص عليها في قوانينها الخاصة.

ب - مهام التفتيش:

المادة الثانية من المرسوم الاشتراعي رقم 115 وهي:

- مراقبة الإدارات والمؤسسات العامة والبلديات.
- السعي إلى تحسين أساليب العمل الإداري.
- إبداء المشورة للسلطات الإدارية عفواً أو بناء لطلبها.
- تنسيق الأعمال المشتركة بين عدة إدارات عامة.

- القيام بالدراسات والتحقيقات والأعمال التي تكلفها بها السلطات.

من هذه المهام أن صلاحيات التفتيش على جانب كبير من الاتساع، ومرد ذلك إلى أن جهاز التفتيش يشتمل بالإضافة إلى إدارة التفتيش المركزي والفروع، على إدارة خاصة بالأبحاث والتوجيه.

ج - الأسس التي يبنى عليها التفتيش:

يجري التفتيش استناداً إلى ثلاثة أسس[1]: برامج سنوية، برامج استثنائية، تكاليف خاصة. توضع البرامج السنوية في شهر كانون الأول من كل سنة، بعد استشارة الإدارات والمؤسسات العامة والبلديات المختصة. ويجب أن تؤمن هذه البرامج تفتيش جميع الإدارات والمؤسسات العامة والبلديات مرة في السنة على الأقل وبأن توضع البرامج الاستثنائية كلما دعت الحاجة إلى ذلك. أما التكاليف الخاصة فتصدر:

1- إما عن رئيس إدارة التفتيش المركزي في جميع الحالات.

2- وإما عن رئيس مجلس الخدمة المدنية إذا كان الأمر يتعلق بأحد الموظفين.

3- وإما عن رئيس ديوان المحاسبة أو المدعي العام لدى الديوان إذا كان الأمر يتعلق بتفتيش مالي.

4- وإما عن الوزير أو المدير العام ضمن نطاق الإدارة التابعة له.

د - اختصاصات المفتشين: تلخص صلاحياتهم بما يلي:

بإمكان المفتشين الإطلاع على جميع المستندات والسجلات والقيود والأوراق في الدوائر التي يتولون تفتيشها وأخذ صور عنها. ولهم أن يتفقدوا أحوال الأشغال والآليات والعناصر والمستودعات وجميع ما يدخل في اختصاص الدائرة موضوع التفتيش.

لهم أن يجروا التفتيش في الأمور ذات الطابع السري دون أخذ صور عن المستندات إلا بتفويض من رئيس الوزراء بعد موافقة الوزير المختص.

---

(1) المادة 12 من المرسوم الاشتراعي 59/115

لهم حق استجواب الموظفين ودعوتهم للشهادة، وإذا رفض الموظف تلبية الدعوة أو عرقل أعمال التفتيش، نظم المفتش تقريرا بالواقع ورفعه إلى رئيس الإدارة التي ينتمي إليها الموظف، مقترحا اتخاذ تدابير معينة بحقه، وعلى الإدارة المختصة أن تبت بالأمر خلال 24 ساعة من تسليمها التقرير.

وللمفتشين حق تكليف الموظفين بالعمل خارج ساعات الدوام الرسمي، وإيقاف منح الإجازات أثناء التفتيش، واتخاذ التدابير الاحترازية التي تقتضيها سلامة التحقيق ومنها توقيف الموظفين عن العمل مؤقتا على أن يعلموا بهذا الأمر الوزير المختص خلال 24 ساعة ليبت في الأمر، ورئيس إدارة التفتيش المركزي ليأخذ علماً به.

-وخوَّل القانون المفتشين حق الاتصال بالمؤسسات الخاصة والأفراد، لجمع المعلومات الشفوية والخطية التي يقدرون أنها تسهل من مهمتهم. وخوَّلهم حق الاستعانة بالخبراء في الأمور التي تتوقف معرفتها والكشف عن حقيقتها إلى خبرة فنية. واشترط موافقة رئيس التفتيش المركزي.

-وأجاز القانون للمفتشين أن يفرضوا على جميع الموظفين الدائمين من الفئة الثانية فما دون عقوبة التأنيب أو حسم الراتب لمدة 15 يوما. كما وأجاز ذلك للمفتشين فيما يتعلق بالموظفين الدائمين من الفئة الثالثة فما دونها، في نطاق حدود العقوبات التي تشملها صلاحيات المديرين.

هـ - واجبات المفتشين:

- يجب على المفتش قبل مباشرة التفتيش أن يتصل بالرئيس المسؤول عن الإدارة التي ينوي تفتيشها وأن يبرز له هويته المسلكية وصورة عن التكليف الذي يحمله.

- يمتنع المفتش عن إعطاء الموظفين الذين يحقق معهم أو يستمع إلى إفاداتهم أي أمر أو توجيه حول طريقة قيامهم بأعمالهم العادية. وهذا لا يمنع تقديم اقتراحات إلى المفتش العام، يمكن للأخير رفعها إلى هيئة التفتيش المركزي للبت بها.

- يلتزم المفتشون بالمحافظة على سرية التحقيق ولا يجوز بالتالي أن يطلعوا على سيره ونتائجه إلا للوزراء المختصين ورئيس التفتيش المركزي ورئيس مجلس الخدمة

المدنية ورئيس ديوان المحاسبة والمدعي العام لدى الديوان.

- يجب على المفتشين أن ينظموا تقارير أسبوعية عن المهام التي كلفوا بها، تقارير نهائية مشفوعة بالاقتراحات عند فراغهم من هذه المهام. ترفع هذه التقارير بواسطة المفتش العام، ومطالعته إلى رئيس التفتيش المركزي الذي يتولى إرسال نسخ عن التحقيق والتقارير النهائية إلى الوزير المختص أو رئيس الإدارة المختصة، وإلى رئيس مجلس الخدمة المدنية وإلى المدعي العام لدى ديوان المحاسبة.

و-نتائج التفتيش:

-يدرس رئيس إدارة التفتيش المركزي تقارير التفتيش الواردة إليه، ويعرضها على هيئة التفتيش المركزي في خلال شهر من تاريخ تقديمها له. أما التقارير التي تحال إلى المدعي العام لدى ديوان المحاسبة، فتسري عليها مهلة الشهر من تاريخ إعادتها إليه مع المطالعة.

-على الهيئة أن تتداول في التقرير، ويمكنها أن تفرض مباشرة بحق جميع الموظفين جميع العقوبات من الدرجة الأولى والثانية، ما عدا إنزال الدرجة والصرف والعزل إلا أنه لا يحق لهذه الهيئة أن تفرض على موظفي الفئة الأولى سوى عقوبات الفئة الأولى فقط.

ومن اختصاصات هيئة التفتيش الإحالة بعد فرض العقوبة، إلى المجلس التأديبي وإلى ديوان المحاسبة، وأن تطلب من المدعي العام للتمييز الملاحقة جزائياً دون إذن إدارته.

كما أن القرارات التي تصدرها الهيئة نتيجة للاعتراض عليها، تعد نافذة ونهائية وطريق من طرق المراجعة. أما القرارات التي تصدرها مباشرة فيمكن طلب إعادة النظر بها من قبل صاحب العلاقة، أمام الهيئة أو طلب النقض أمام مجلس شورى الدولة خلال 30 يوماً من تاريخ تبليغ قرار العقوبة إلى صاحب العلاقة.

ولا يمكن طلب إعادة النظر بقرارات الهيئة إلا إذا تبين وجود خطأ مادي أو إغفال أو ظهرت مستندات أو وقائع جديدة من شأنها تبديل وجهة القرار.

ولا يمكن طلب نقض القرارات الصادرة عن هيئة التفتيش المركزي أمام مجلس شورى الدولة إلا بداعي عدم الصلاحية أو مخالفة الأصول الإجرائية باستثناء ما يتعلق منها بالمهل أو مخالفة القوانين.

إذا نقض مجلس الشورى قرار الهيئة أعاد ملف القضية إلى رئيس التفتيش المركزي فتنظر الهيئة مجدداً بالقضية على ضوء قرار المجلس، ويعتبر قرارها نهائياً لا يقبل الطعن.

كما أن طلب إعادة النظر في القرارات المتخذة من قبل الهيئة وطلب النقض أمام مجلس شورى الدولة لا يحول دون التنفيذ.

ومن نتائج التفتيش أن على رئيس هيئة التفتيش أن يقدم إلى رئيس مجلس الوزراء تقريراً سنوياً ينشر في الجريدة الرسمية وترسل نسخ عنه إلى مجلس النواب ومجلس الخدمة المدنية وديوان المحاسبة.

تشكيل إدارة التفتيش وتفتيشها:

- نصت المادة 8 من المرسوم 2460 تاريخ 1959/10/9 على أن إدارة التفتيش المركزي تتألف من مصلحة التفتيش المركزي، مصلحة التفتيش الهندسي، التربوي الصحي والاجتماعي، الزراعي، مصلحة التفتيش المالي ومصلحة تفتيش وزارة الخارجية والمغتربين. ونصت المواد التي تليها على مهام كل من هذه المصالح ومنها مصلحة التفتيش المالي حيث جاء في المواد 17و18و19 المهام التالية:

1 - تدقق وتراقب بوجه خاص:

-كيفية تنفيذ القوانين والأنظمة المالية ومنها طرح الضرائب والرسوم وسائر الواردات وتحصيلها ودفع النفقات وإدارة الأموال العمومية.

- كيفية حفظ الأموال العمومية وضبط حساباتها.

- كيفية قيام جميع الموظفين الذين يتدخلون في تنفيذ الموازنة وإدارة الأموال العمومية بأعمالها .

- وتشمل صلاحيات التفتيش المالي بالإضافة إلى الإدارات والمؤسسات الخاضعة للتفتيش المركزي، القضاء والجيش وقوى الأمن الداخلي والأمن العام وأمن الدولة تطبيقاً لما ورد في المادة الأولى من المرسوم الاشتراعي 59/115 وتبلغ نتائج التفتيش المالي المتعلقة بهذه الأجهزة إلى مراجعها لاتخاذ التدابير المقتضاة وفقاً لأنظمتها الخاصة .

- ويتثبت التفتيش المالي من حسن تطبيقات الاتفاقات التي تعقدها الدولة أو البلديات مع المؤسسات الصحية والاجتماعية. ويشترك التفتيش المالي في كل تفتيش يمكن أن يكون له نتائج مالية على الدولة.

2 - ملاك التفتيش المالي:

بموجب الجدول المرفق بالمرسوم 17158 تاريخ 1964/8/18 وعدل بالقانون المنفذ بالمرسوم 1662 تاريخ 1979/1/17 بحيث أصبح كما يلي:

- مفتش عام فئة أولى العدد 1، مفتش أو مفتش معاون (ثانية أو ثالثة) العدد 36، رئيس دائرة العدد 1 محرر العدد 4، مستكتب العدد 3، حاجب العدد 3، المجموع 48 .

أخيراً، يلعب التفتيش المالي دوراً هاماً، لجهة معاقبة المخالفين، كما يقوم بمهمة تنظيمية وتوجيهية تتلخص بتقديم الاقتراحات والتوصيات لمجلس الوزراء وخاصة تلك المتعلقة بتنظيم الإدارات المركزية والمؤسسات العامة والبلديات، وتحسين أساليب العمل فيها.

وقد أسهم التفتيش المالي في لبنان في عمليات الإصلاح الإداري، كما كشف مخالفات مالية عديدة رغم النقص في التشريعات حتى صدور المرسوم الاشتراعي رقم 150 تاريخ 1983/9/16، الذي أنشأ النيابة العامة المالية.

المبحث الثاني – الرقابة القضائية

إن تعذر قيام السلطة التشريعية بتدقيق الحسابات المالية والحسابية المعقدة جعلها تستعين بهيئة متخصصة، مستقلة عن تأثير السلطتين التشريعية والتنفيذية، تتولى الرقابة على تنفيذ الموازنة، وتعرض نتائجها على البرلمان. هذه الهيئة دعيت في لبنان بديوان المحاسبة وفي فرنسا cours des comptes.

ديوان المحاسبة في لبنان:

1-في نشوء ديوان المحاسبة وتطوره:

نصت المادة 89 من الدستور اللبناني على إنشاء ديوان المحاسبة منذ الانتداب الفرنسي في 1926/5/23، المصدق العام 1927. إلا أنه لم ينشأ إلا في العام 1951(م 223 من قانون المحاسبة العمومية). وقد أنيطت به الرقابة المؤخرة على تنفيذ الموازنة، ثم جرى تنظيمه وتوسيع صلاحياته بموجب المرسوم الاشتراعي 1959/118، وأصبحت رقابته المسبقة رقابة مشروعية لا رقابة ملاءمة. ثم كان القانون المنفذ بمرسوم رقم 7366 تاريخ 1961/8/18، الذي حدّ من صلاحياته فيما يتعلق بالموظفين ونقلهم وترقيتهم واستخدام المتعاقدين، وحصر الرقابة عليهم بمجلس الخدمة المدنية، وبمراقب عقد النفقات من الناحية المالية، كما رفع الحد الأدنى لصفقات اللوازم والأشغال والاتفاقات الرضائية الخاضعة لرقابته.

وأخيراً وبموجب المرسوم الاشتراعي رقم 82/تاريخ 1983/9/16 أعيد تنظيم ديوان المحاسبة من جديد ثم أُعيد العمل بالمرسوم الاشتراعي رقم 1959/118 بموجب المرسوم الاشتراعي رقم 1985/5، ثم جرى توسيع ملاك الديوان بموجب القانون رقم 132 تاريخ 1992/4/14.

2-في تنظيم ديوان المحاسبة:

يرأس ديوان المحاسبة رئيس أول، ويمثل الحكومة نيابة عامة، ويتضمن 12 قاضياً (رئيس، مدعي عام، رئيس غرفة، 7 مستشارين، معاون مدعي عام، 35 مراقباً و 28 موظفاً إدارياً و 14 مدقق حسابات). وقد حددت المادة الأولى من المرسوم الاشتراعي 1983/82 بصورة عامة، مهمة الديوان بأنه" محكمة إدارية، مرتبطة إدارياً برئيس مجلس الوزراء، السهر على الأموال العمومية والأموال المودعة في الخزينة وذلك بمراقبة استعمال هذه الأموال ومدى انطباق هذا الاستعمال على القوانين والأنظمة المرعية الإجراء وبالفصل في صحة وقانونية معاملاتها وحساباتها. وبمحاكمة المسؤولين عن مخالفة القوانين والأنظمة المتعلقة بها".

3-حصانات أعضاء الديوان:

نصت المادة 18 من قانون ديوان المحاسبة 1983/82، على أنه لرئيس الديوان تفويضاً دائماً لكي يمارس فيما خص ديوان المحاسبة، الصلاحيات المالية والإدارية التي تنيطها القوانين والأنظمة بالوزير باستثناء الصلاحيات الدستورية. ورئيس الديوان هو الذي يراقب عقد نفقات الديوان ويصفيها، كما يضع مشروع نفقات الديوان ويرسله إلى وزير المالية.

كما نصت المادة 10 من المرسوم الاشتراعي 1959/118 التي ما يزال معمولاً بها، على أن لا ينقل أي من الرئيس، والمدعي العام والمستشارين، ومعاون المدعي العام، إلى إدارة أخرى إلا بعد موافقة مجلس الديوان وهو مؤلف من الرئيس والمدعي العام والقضاة الثلاثة الأعلى رتبة فيه، ويمارس الرئيس صلاحيات رئيس مجلس القضاء الأعلى.

4-سلطة ديوان المحاسبة:

يخضع لسلطته إدارات الدولة، يضاف إليها بلديات بيروت وطرابلس والميناء وبرج حمود وصيدا وزحلة- المعلقة وسائر بلديات التي تخضع لرقابته بمرسوم يتخذ

من مجلس الوزراء بناء على اقتراح رئيس مجلس الوزراء [1]. وقد أخضع مجلس الإنماء والإعمار مؤخراً لرقابة ديوان المحاسبة. وقد أخضع المرسوم 1365 تاريخ 21/ 1963/8 لرقابة الديوان الجمعيات والمؤسسات وسائر الهيئات كلما تجاوزت قيمة المساهمة أو المساعدة 50 الف ل.ل أصبحت اليوم 15 مليون ل.ل. وهكذا تطال رقابة الديوان جميع الأموال العمومية أينما وجدت وفي أية يد كانت، لكي تفصل في صحة حسابات المحتسبين القانونيين، وأي شخص يتدخل في قبض الأموال العمومية أو دفعها بدون أن تكون له الصفة القانونية.

5-في رقابة الديوان:

تنقسم سلطة الديوان في لبنان إلى نوعين:

- رقابة قضائية.
- رقابة إدارية.

- فالرقابة القضائية يمارسها برقابته المؤخرة على الحسابات وعلى كل موظف يتولى إدارة الأموال العمومية.

- والرقابة الإدارية يمارسها برقابته المسبقة على تنفيذ الموازنة، وبتقارير ينظمها عن نتائج الرقابة المسبقة والمؤخرة التي قام بها.

أولاً: رقابة الديوان القضائية:

وهي على نوعين: رقابة على الحسابات ورقابة على الموظفين وتعتبر المرحلة النهائية من مراحل المراقبة، لأنها تجري بعد تنفيذ الموازنة ولا سيما النفقات بجميع مراحلها، وعليها يتوقف إبراء ذمة المحتسبين أو إدانتهم.

---

(1) جاء في رأي الديوان رقم 38 تاريخ 1966/4/21: ان كلمة الدولة الوارد في المادة 2 من قانون تنظيم الديوان، تفسير بمعناها الواسع بحيث تشمل الإدارات العامة والمؤسسات العامة والمصالح المستقلة.

أ-في الرقابة على الحسابات:

ونتناول بالتدقيق حسابات المحتسبين سواء كانوا قانونين أو غير قانونيين[1]، لذلك عليه أن يراقب:

1-في واردات الخزينة:صحة المستندات التي جرى التحصيل بموجبها وصحة التحصيل وانطباقه على قوانين الجباية وتوريد المبلغ المحصل إلى صناديق المحصل.

2-في نفقات الخزينة: صحة المستندات التي جرى الدفع بموجبها وانطباق المعاملة على القوانين والأنظمة المرعية الإجراء وعلى قانون الموازنة والاعتمادات المفتوحة بموجبها. ووجود الأوراق المثبتة للنفقة كما حددها القانون.

3-في أموال الخزينة: صحة معاملات القبض أو الدفع وانطباقها على الأوامر الصادرة عن الجهة الصالحة. صحة استلام المواد وصحة تنظيم بيانات الجردة.

4-في الحسابات: صحة الحسابات التي قدمها المحتسبون وقانونيتها وانطباق القيود على الأوراق المثبتة المقدمة.

يدقق الديوان الحسابات والجداول والمستندات المقدمة إليه، والتدقيق لا يعني فقط اكتشاف الأخطاء الحسابية أو التزوير، بل يطال الأوراق الثبوتية بصورة خاصة، وذلك للتأكد من قانونية النفقة وصحة معاملاتها والتثبت من أن المحتسب قام بتحصيل الضرائب والرسوم، وأنه لم يدفع من صندوقه إلا النفقات التي تأكد من قانونيتها وصحة عقدها وتصفيتها وصرفها ووجود تأشيرة مراقب عقد النفقات، وتوقيع الآمر بالصرف.

ب – الرقابة على الموظفين:

تشمل الرقابة على الموظفين: أعمال كل من يقوم بإدارة أو استعمال الأموال العامة، وكل من يقوم بالقبض والدفع لحساب الخزينة أو ممسك لحساباتها، حتى ولو

---

(1) المحتسب غير القانوني، هو المحتسب الفعلي الذي تدخل في قبض الأموال العمومية أو الأموال المودعة في الخزينة، ودفعها من دون صفة قانونية. ويعامل معاملة المحتسب القانوني لجهة الرقابة على حساباته.

لم يكن له الصفة القانونية. نصت المادة 59 من قانون المحاسبة العمومية على أنه يعتبر في حكم الموظف في تطبيق هذه الرقابة، كل شخص من غير الموظفين، عُهد إليه تولي المهام المنصوص عليها في الفقرة الأولى من هذه المادة، سواء كان بالتعيين أو بالانتخاب أو بالتعاقد بما في ذلك أعضاء الهيئات التقريرية.

وقد نصت المادة 60 على فرض غرامات على الموظفين في حال ارتكابهم إحدى المخالفات التالية:

1- عقد نفقة خلافاً لأحكام القانون والنظام.

2- عقد نفقة دون الحصول على تأشير مراقب عقد النفقات.

3- إهمال عرض إحدى المعاملات على رقابة الديوان المسبقة، أو وضع معاملة لم تعرض على هذه الرقابة، موضع التنفيذ، أو وضع معاملة موضع التنفيذ دون التقيد بالشروط الواردة في قرار الديوان بشأنها.

4- عدم التقيد برفض التأشير على المعاملة من قبل ديوان المحاسبة أو من قبل مراقب عقد النفقات.

5- إساءة قيد إحدى النفقات لستر تجاوز في الاعتمادات.

6- تنفيذ أمر مخالف للقانون ورد عن طريق الرئيس التسلسلي للموظف.

7- إكساب أو محاولة إكساب، الأشخاص المتعاقدين مع الإدارة ربحاً غير مشروع.

8- ارتكاب خطأ أو تقصير أو إهمال من شأنه إيقاع ضرر مادي بالأموال العمومية.

9- التأخر في إيداع الديوان أو النيابة العامة، الحسابات والمستندات والإيضاحات المطلوبة ضمن المهل المحددة في القوانين والأنظمة.

10 - مخالفة النصوص المتعلقة بإدارة أو استعمال الأموال العمومية المودعة في الخزينة ويتعرض الموظف إلى غرامة إضافية في حال تبين أن مخالفته ألحقت أضراراً أو خسائر في الأموال العمومية وتتراوح قيمة الغرامة بين نصف راتب الموظف الشهري وبين نصف راتبه السنوي. وهذه الغرامات لا تحول دون الالتزامات المدنية والعقوبات الجزائية والمسلكية. ويسمح للموظف الذي يحاكم أمام ديوان المحاسبة بأن يستعين بمحام يختاره (م 61). أما مخالفات الوزراء، فعلى الديوان أن يحيط

مجلس النواب علماً بها. وقد رأى القانون أن الملاحقة تسقط بوفاة الموظف المسؤول أو بمرور الزمن.

ج-في إعادة النظر بقرارات الديوان القضائية:

يمكن للديوان إعادة النظر في قراراته القضائية، أمام الهيئة الاتهامية التي أصدرت القرار المطعون فيه، وذلك بناء على طلب المدعي العام أو وزير المالية لصالح الخزينة أو المحتسب أو الموظف المختص أو الإدارة صاحبة العلاقة. ولا يمكن إعادة النظر إلا في الحالتين:

1- إذا ظهرت مستندات بعد صدور القرار من شأنها تبديل وجهة القرار.

2- إذا تبين للديوان أن هناك خطأ أو إغفالاً أو تزويراً أو قيداً مكرراً.

يقدم طلب إعادة النظر خلال مدة شهرين.

د- في نقض قرار الديوان:

إن قرارات ديوان المحاسبة، تقبل طريقة المراجعة القضائية أمام مجلس شورى الدولة نقضاً.

نصت المادة 78 من المرسوم الاشتراعي رقم 1983/82، أن للمدعي العام أو الموظف المختص أو وزارة المالية لصالح الخزينة أو الإدارة أو الهيئة ذات العلاقة، الطلب من مجلس شورى الدولة نقض القرارات القضائية بداعي عدم الصلاحية أو مخالفة أصول المحاكمات أو مخالفة القوانين والأنظمة وذلك في مهلة شهرين من تاريخ تبلغ القرار المطعون به، ولا تخضع الوقائع في دعاوى النقض لرقابة مجلس شورى الدولة [1].

كما أن دعوى النقض يجب أن تقام بوجه الدولة لأن الدولة هي وحدها صالحة للخصومة في مراجعة النقض، والقول بصحة خصومة الديوان يتنافى مع المبدأ القانوني

(1) قرار مجلس شورى الدولة رقم 62 تاريخ 1969/4/21، المجموعة الإدارية 1969، ص 117.

الذي يقضي برفع يد الهيئة الحاكمة عن الدعوى بمجرد استنفاذ قضائها بها [1].

ثانياً: رقابة ديوان المحاسبة الإدارية:

وهي على نوعين:

- الرقابة المسبقة على تنفيذ الموازنة.
- تقارير بنتائج رقابته المؤخرة.

أ – الرقابة الإدارية المسبقة:

هذه الرقابة تعني إبداء الرأي في بعض المعاملات التي تتجاوز قيمتها حداً عينه القانون، أو يكون لها نتيجة مالية على موازنة الدولة أو على خزينتها. وتتلخص هذه الرقابة بالتثبت من صحة المعاملة وانطباقها على الموازنة والقوانين والأنظمة. ونصت المادة 33 من قانون ديوان المحاسبة، أن الرقابة المسبقة هي معاملة جوهرية، يؤدي غيابها إلى عدم نفاذ المعاملة، ويحظر على الموظف المختص تنفيذها تحت طائلة العقوبة المنصوص عليها في المادة 60 من المرسوم الاشتراعي 1983/82.

1- **فيما خص الواردات**: تعرض على رقابة الديوان المسبقة، معاملات تلزيم الإيرادات التي تفوق 5 ملايين ل.ل، وكذلك معاملات بيع العقارات عندما تفوق مبلغ 5 ملايين ل.ل.

2-**فيما خص النفقات:**

- صفقات اللوازم والأشغال والخدمات التي تفوق 75 مليون ل.ل.
- الاتفاقات الرضائية بما فيه عقود الإيجار عندما تفوق 50 مليون ل.ل.
- معاملات المنح والمساعدات والمساهمات عندما تفوق 15 مليون ل.ل.
- المصالحات الحبية على دعاوى ونزاعات عندما تفوق 15 مليون ل.ل.

ويتخذ الديوان قراره في المعاملة خلال عشرة أيام من تاريخ إيداعها، ويسمح إضافة خمسة أيام عند الحاجة، وإذا لم يتخذ الديوان قراره ضمن هذه المهل حق

---

(1) قرار مجلس شورى الدولة رقم 1642 تاريخ 1967/12/6، المجموعة الإدارية 1967، ص 23.

للإدارة استرداد المعاملة ويصرف النظر عن طلب رأيه.

إذا جاء قرار الديوان بالموافقة فيما خص الواردات مخالفاً لرأي المرجع الصالح للبت بالمعاملة، فعلى الأخير التقيد بقرار الديوان، إلا إذا وافق الوزير المختص عرض المعاملة على مجلس الوزراء.

وإذا جاء قرار الديوان مخالفاً لرأي مراقب عقد النفقات، فعلى الأخير التقيد بقرار الديوان، إلا إذا وافق وزير المالية عرض المعاملة على مجلس الوزراء.

إن موافقة الديوان لا تسري إلا ضمن السنة المالية المختصة وتعتبر ملغاة خارجها.

ب – في الرقابة المؤخرة:

ترمي هذه الرقابة إلى تقدير المعاملات ونتائجها من حين عقدها إلى الانتهاء من تنفيذها إلى قيدها في الحسابات. ويضع الديوان بنتيجة هذه الرقابة، تقريراً سنوياً عاماً وتقارير خاصة ويصدر بيانات عامة بمطابقة الحسابات النهائية.

1 - التقرير السنوي: بنهاية كل سنة، يصدر ديوان المحاسبة تقريراً عاماً يتضمن نتائج رقابته والمخالفات الأساسية التي ارتكبها الوزراء والموظفون، والإصلاحات المقترح إدخالها على القوانين والأنظمة المتعلقة بنتائج مالية. هذا التقرير يقر من قبل هيئة الديوان وبالأكثرية، بعد استماع إلى المدعي العام لديه، وتبلغ نسخة عنه إلى الوزارات والإدارات المختصة، لتقديم أجوبتهم عليه في مهلة شهر واحد وللديوان حق التعليق.

ويقدم التقرير السنوي إلى رئيس الجمهورية مع أجوبة الوزارات المختصة وتعليق الديوان وإلى مجلس النواب ليوزع على النواب ونسخة إلى مجلس الخدمة المدنية وإدارة التفتيش المركزي. وينشر التقرير السنوي مع ملاحظات الوزارات والإدارات العامة في الجريدة الرسمية ويطبع في مجلد مستقل.

2-التقارير الخاصة: يرفعها الديوان إلى رئيس الجمهورية أو رئيس مجلس الوزراء أو الإدارات العامة بمواضيع معينة واقتراحات ملائمة لها.

3-بيانات المطابقة: بموجب المادة 53 من قانون الديوان، يصدر بياناً عاماً بمطابق الحسابات التي تقدم إليه مدعومة بالأوراق الثبوتية المطلوبة. وتبلغ بيانات المطابقة إلى

رئيس مجلس النواب والنواب ووزير المالية.

تعني بيانات المطابقة أن يتثبت الديوان:

- من أن حسابات الاعتمادات المعقودة والمصفاة والمصروفة الواردة من الوزارات المختلفة، مطابقة للبيان الإجمالي الوارد من وزارة المالية.

- من أن البيان الإجمالي الوارد من وزارة المالية مطابق للبيانات الإفرادية بحسابات التحصيل والدفع المقدمة من المحتسبين.

هذه البيانات تشكل خلاصة تنفيذ الموازنة في حقلي الواردات والنفقات وتسهل إجراء الرقابة التشريعية، وهي ضرورية لتصديق قانون قطع حساب الموازنة .

لجنة المراقبة السنوية للمؤسسات العامة:

نصت المادة 27 من المرسوم الاشتراعي 67/6474 على إنشاء لجنة خاصة لدى ديوان المحاسبة، تكلف بالتدقيق السنوي في الحسابات التي يرسلها محاسب المؤسسة العامة إلى الديوان قبل أول حزيران من كل سنة وتتألف هذه اللجنة من:

- رئيس ديوان المحاسبة وعضوية مستشارين من الديوان.
- مدير المحاسبة العامة في وزارة المالية.

أربعة أعضاء من ذوي الكفاءة في الحقل الاقتصادي أو الفني يعينون من بين موظفي الفئة الثالثة على الأقل في كل من وزارة الاقتصاد والأشغال والزراعة والتصميم العام (حل محلها مجلس الإنماء والإعمار)، على أن يكون اثنان منهما على الأقل من المهندسين الذين مارسوا المهنة 10 سنوات على الأقل. ولا يجوز الجمع بين رئاسة أو عضوية هذه اللجنة وعضوية مجلس إدارة مؤسسة عامة.

تبلغ تقارير هذه اللجنة، المتعلقة بحسابات المؤسسات العامة إلى وزير الوصاية وإلى وزير المالية خلال مهلة أقصاها ستة أشهر من تاريخ إحالة الحسابات، وتؤدي لإصدار قرار مشترك من الوزيرين بإقرار صحة الحسابات وإبراء ذمة القيمين على المؤسسة وأما لإعلان مسؤوليتهم وفقاً للقانون التجاري. أما إعلان المسؤولية فلا تصدر إلا عن ديوان المحاسبة.

المبحث الثالث: الرقابة السياسية

نظرياً تشكل الرقابة البرلمانية المرتكز الأساسي لمراقبة تنفيذ الموازنة [1]، قياساً بجميع الرقابات الأخرى. فالغاية من كل الرقابات هي التأكد من احترام الإجازة التي أعطاها البرلمان للحكومة في الجباية والإنفاق. إلا أنه تبين لاحقاً، أنه من الصعوبة بمكان ممارسة الرقابة البرلمانية من الناحية الفنية. وانحسرت هذه الرقابة لتنحصر في قانون قطع الحسابات التي أظهرت عدم فعاليتها.

إلا أن واقع الأمر أن مجلس النواب يملك وسائل أخرى: الأسئلة والاستجوابات الموجهة للحكومة، وله أن يطلب المعلومات التي يريد، حول تنفيذ الموازنة. ومراقبة المخالفات المرتكبة في هذا الشأن ومناقشة مسؤولية الوزراء. إلا أن هذه الرقابة ليست منتظمة أو شاملة. وقد نص النظام الداخلي لمجلس النواب على مثل هذه الرقابات الخاصة حيث نصت المادتان 39 و 40 على أنه يحق للجان المجلس أن تدعو الوزير المختص لحضور جلساتها ويحق لها أن تطلب تزويدها بالمستندات والوثائق والمعلومات. كما نصت المواد 147 و 148 و 149، على التحقيق البرلماني الذي يقرره مجلس النواب في هيئته العامة في موضوع معين مقدم إليه أو في معرض السؤال أو الاستجواب.

1 – قانون قطع الحساب:

إن الموازنة خطة بالنفقات والواردات لمدة سنة، وهي مقرَّة من قبل البرلمان ثم تقوم الحكومة بتنفيذ قرار البرلمان، وتتولى هيئات الرقابة الإدارية وديوان المحاسبة

---

(1) Les contrôles politiques sont des contrôles parlementaires s'exerçant en cours d'exécution de la loi de finances, par l'information apportée aux assemblées ou qu'elles peuvent obtenir par divers autres moyens, ou s'exerçant après l'exécution budgétaire à l'occasion du vote de la loi de règlement définitive du budget. François chouvel, Finances publiques 2008, Galino éditeur 11e édit, p, 213.

التحقق من قانونية التنفيذ. وعند انتهاء هذه الرقابات، ينظم حساب عام للواردات والنفقات المنفذة فعلاً، يسمى قطع حساب الموازنة. يحال إلى البرلمان للموافقة عليه بقانون يدعى قانون قطع حساب الموازنة. وبذلك تنتهي جميع الرقابات بهذا القانون. وقد نصت المادة 195 من قانون المحاسبة العمومية على أن تقوم مديرية المحاسبة العامة في مديرية المالية العامة، بتنظيم قطع حساب الموازنة كل سنة وتقدمه إلى ديوان المحاسبة قبل 15 آب من السنة التي تلي سنة الموازنة.

كما نصت المادة 197 من قانون المحاسبة العمومية على أنه على الحكومة أن تحيل مشروع قانون قطع حساب الموازنة إلى مجلس النواب، قبل أول تشرين الثاني من السنة التي تلي سنة الموازنة. كما نص النظام الداخلي لمجلس النواب على أن يصدق المجلس أولاً على قانون قطع الحساب للسنة المنتهية.

هذا نظرياً أما من الناحية العملية فلم يكن لقانون قطع الحساب أية فعالية جدية وقد جرى مجلس النواب اللبناني على تصديق قانون قطع الحساب دون مناقشة مع الاحتفاظ بحقه في إعادة النظر بعد أن يبدي ديوان المحاسبة رأيه في التقارير السنوية وبيانات مطابقة الحسابات التي سيقدمها.

2-في مسؤولية الوزراء:

نصت المادة 112 من قانون المحاسبة العمومية على أن الوزير مسؤول شخصياً بأمواله الخاصة عن كل نفقة يعقدها متجاوزاً الاعتمادات المفتوحة لوزارته مع علمه بهذا التجاوز، وكذلك عن كل تدبير يؤدي إلى زيادة النفقات التي تصرف من الاعتمادات المذكورة إذا كان هذا التدبير غير قانوني، ولا تحول هذه المسؤولية دون ملاحقة الموظفين.

رغم أن هذا النص مأخوذ عن النص الفرنسي إلا أن هذا القانون غير معمول به لعدم تشكيل المحكمة العليا لمحاكمة الرؤساء والوزراء، وتبقى مسؤولية الوزراء مسؤولية سياسية وحسب، وغالباً ما ينجو الوزير من أية مساءلة.

وبالنتيجة يمكن ملاحظة ما يلي فيما خص مراقبة تنفيذ الموازنة:

1- يجب أن تكون هيئات الرقابة مستقلة إلى أقصى حد ممكن عن أجهزة التنفيذ.

2- التنوع في مجال الرقابة وتبادل المعلومات والخبرات فيما بينها.

3- عدم المواجهة بين التنفيذ والمراقبة لأنها غير مطلوبة.

4- المنفذ يكون بالواجهة ويكافأ على نجاحه، أما المراقب فيكون بالظل وعمله لا يؤدي إلى نجاحات ايجابية ليكافأ عليها.

5- إن تطور الموازنة من موازنة مالية حسابية ومالية إلى موازنة اقتصادية وإنمائية ذات طابع اجتماعي، يوجب أن تتطور الرقابة المالية أيضاً فتصبح ذات طابع اقتصادي واجتماعي أيضاً، ونحن أحوج ما نكون إلى تطوير هيئات الرقابة أسوة بالدول المتقدمة.

6- الرقابة الشعبية على تنفيذ الموازنة وهي رقابة غير مباشرة قد تتخذ شكل المحاسبة الشعبية للسلطة السياسية المتمثلة بالنواب وذلك بعدم تجديد انتخابهم أو عبر الضغط الشعبي على بعض المؤسسات العامة المقصرة في تقديم الخدمات للمواطنين. وقد يكون هذا الضغط عبر وسائل الضغط السياسية كالأحزاب والجمعيات والنقابات، أو عبر وسائل الإعلام المرئي والمكتوب والمسموع، وقد دعيت الأخيرة بالسلطة الرابعة في الدولة الحديثة وتأخذ وسائل الإعلام دورها لدى تراجع دور أجهزة الرقابة من جهة ودور القضاء في القيام بدوره كسلطة مستقلة عن المداخلات السياسية والتي غالباً ما تستند إلى خلفيات طائفية إذا كان النظام طائفي كما هي الحالة في لبنان، مما يمنع المساءلة عن الموظف المرتكب، ويشجعه على مخالفة القوانين والسير بطريق الفساد وهذا ما أوصل لبنان إلى أن يكون من الدول الأكثر فساداً في العالم.

الملاحق

الملحق رقم **1**: المحاسبة العمومية

الملحق رقم **2**: المادة **81** لغاية **89** من القانون الدستوري اللبناني

الملحق رقم **3**: قرار رقم **1/2626** تاريخ **1996/3/25**

الملحق رقم **4**: قرار رقم **1/1226** تاريخ **1997/10/11**

الملحق رقم 1

المحاسبة العمومية

مرسوم رقم 14969 - صادر في 1963/12/30

إن رئيس الجمهورية اللبنانية،

بناء على الدستور اللبناني لا سيما المادة 58 منه،

وبما أن الحكومة أحالت على مجلس النواب بموجب المرسوم رقم 14315 تاريخ 1963/11/4 مشروع القانون المعجل الرامي إلى تحديد أصول المحاسبة العمومية،

وبما أنه انقضى أكثر من أربعين يوماً على إحالة هذا المشروع إلى مجلس النواب دون أن يبت به،

وبناء على اقتراح وزير المالية،

وبعد موافقة مجلس الوزراء في جلسته المنعقدة بتاريخ 30 كانون الأول 1963،

يرسم ما يأتي:

المادة 1- وضع موضع التنفيذ مشروع القانون المعجل المحال على مجلس النواب بموجب المرسوم رقم 14315 تاريخ 1963/11/4 وهذا نصه:

الباب الأول - أحكام عامة

«المادة 1- يحدد هذا القانون أصول إعداد موازنة الدولة، وتنفيذها، وقطع حسابها، وإدارة الأموال العمومية، والأموال المودعة في الخزينة.

«المادة 2- الأموال العمومية هي أموال الدولة، والبلديات والمؤسسات العامة التابعة للدولة أو البلديات، وأموال سائر الأشخاص المعنويين ذوي الصفة العمومية.

«المادة 3- الموازنة صك تشريعي تقدر فيه نفقات الدولة ووارداتها عن سنة مقبلة، وتجاز بموجبه الجباية والإنفاق.

«المادة 4- تتألف الموازنة من قانون الموازنة والجداول الإجمالية والتفصيلية الملحقة به.

«المادة 5- قانون الموازنة هو النص المتضمن إقرار السلطة التشريعية لمشروع الموازنة.

يحتوي هذا القانون على أحكام أساسية تقضي بتقدير النفقات والواردات، وإجازة الجباية، وفتح الاعتمادات اللازمة للإنفاق، وعلى أحكام خاصة تقتصر على ما له علاقة مباشرة بتنفيذ الموازنة.

«المادة 6- تتألف موازنة الدولة من الموازنة العامة، وموازنات ملحقة، وموازنات استثنائية.

تحدث الموازنات الملحقة والموازنات الاستثنائية بقوانين خاصة، وتطبق عليها أحكام هذا القانون، إلا إذا تضمنت الأحكام الخاصة بها نصوصاً مخالفة.

«المادة 7- توضع الموازنة لسنة مالية تبدأ في أول كانون الثاني وتنتهي في 31 كانون الأول.

«المادة 8- تقيد الواردات والنفقات في حسابات موازنة السنة التي قبضت أو دفعت فعلياً في خلالها.

«المادة 9- يمكن تصحيح الأخطاء المادية والأخطاء في التنسيب بقرار من وزير المالية يصدر بناء على طلب الإدارة المختصة حتى الخامس عشر من شهر آذار من السنة التالية.

«المادة 10- تقسم الموازنة إلى قسمين:

1- قسم النفقات، ويتضمن الاعتمادات المفتوحة بمواجهة هذه النفقات.

2- قسم الواردات، ويتضمن الواردات المخصصة لتغطية هذه الاعتمادات.

«المادة 11- الاعتمادات على نوعين:

1- أساسية وهي التي تفتح بموجب قانون الموازنة.

2- إضافية وهي التي تزاد إلى الاعتمادات الأساسية بعد نشر الموازنة.

والاعتمادات الإضافية على نوعين:

1- تكميلية وهي التي تفتح لمواجهة نقص في بند معين.

2- استثنائية وهي التي تفتح لمواجهة نفقة لم يخصص لها أصلا أي اعتماد في الموازنة.

«المادة 12- لا تفتح الاعتمادات إلا ضمن نطاق الموازنات المذكورة في المادة 6.

غير أنه يجوز بصورة استثنائية فتح اعتماد في موازنة ما قبل تصديقها شرط أن يدون فيها.

الباب الثاني - إعداد الموازنة العامة

«المادة 13- يضع كل وزير قبل نهاية شهر أيار من السنة مشروعاً بنفقات وزارته عن السنة التالية، ويرسله إلى وزير المالية مشفوعاً بالمستندات والإحصاءات والإيضاحات اللازمة لتبرير كل اعتماد من الاعتمادات المطلوبة، وذلك وفقاً لأصول يحددها وزير المالية.

«المادة 14- يقدر وزير المالية الواردات بالاستناد إلى تخمينات وزارته وتخمينات الوزراء الذين يقومون بطرح أو جباية بعض الواردات لحسابه.

«المادة 15- تقدر واردات السنة الجديدة استناداً إلى العنصرين التاليين:

أ- تحصيلات السنة الأخيرة التي أنجز مشروع قطع حسابها.

ب- تحصيلات الأشهر المنصرمة من السنة الجارية.

ولوزير المالية أن يعدل التقدير على أساس أوضاع يعتمدها، على أن يبرر أسبابها.

«المادة 16- يجمع وزير المالية تقديرات النفقات، ويقابلها بتقديرات الواردات، ويضع مشروع الموازنة بعد أن يؤمن التوازن بين قسميها.

وإذا جاوزت الاعتمادات المطلوبة الواردات المقدرة كان على وزير المالية أن يؤمن التوازن باقتراح ما يراه ضرورياً من التدابير التالية:

أ- تخفيض النفقات.

ب- تغطية الفرق بمأخوذات من مال الاحتياط إذا كان ذلك ممكناً.

ج- إيجاد موارد جديدة.

«المادة 17- يقدم وزير المالية مشروع الموازنة إلى مجلس الوزراء قبل أول أيلول مشفوعاً بتقرير يحلل فيه الاعتمادات المطلوبة، والفروقات الهامة بين أرقام المشروع وبين أرقام موازنة السنة الجارية.

«المادة 18- يقر مجلس الوزراء مشروع الموازنة في صيغته النهائية، ويودعه السلطة التشريعية ضمن المهلة المحددة في الدستور.

ويقدم وزير المالية إلى السلطة التشريعية، قبل أول تشرين الثاني، تقريراً مفصلاً عن الحالة الاقتصادية والمالية في البلاد وعن المبادئ التي اعتمدتها الحكومة في مشروع الموازنة.

«المادة 19- لا يجوز إدخال أي زيادة على مشروع الموازنة، أو مشاريع الاعتمادات الإضافية، خلال المناقشة بها في اللجنة النيابية المختصة وفي مجلس النواب، إلا بعد أخذ رأي وزارة المالية الخطي وموافقة مجلس الوزراء.

الفصل الأول – النفقات

«المادة 20- معدلة وفقاً للقانون 66/55 تاريخ 1966/9/3

تقسم موازنة النفقات إلى جزئين:

- الجزء الأول: ويحتوي على النفقات العادية.

- الجزء الثاني: ويحتوي على نفقات التجهيز والإنشاء ومساهمات الدولة الإنمائية.

يحدد مفهوم كل من نفقات الجزئين المذكورين بقرار يصدر عن وزير المالية.

«المادة 21- معدلة وفقاً للقانون 66/55 تاريخ 1966/9/3

يوزع كل من الجزئين المذكورين من قسم النفقات إلى أبواب. ويحدد عدد الأبواب في كل جزء بقرار من وزير المالية.

«المادة 22- يقسم الباب إلى فصول يختص كل منهم بإدارة واحدة أو مجموعة من الإدارات، أو بمشروع واحد أو مجموعة من المشاريع. ويقسم الفصل إلى بنود يختص كل منها بنفقات من نوع واحد، أو نفقات متشابهة، ويقسم البند، عند الاقتضاء،

إلى فقرات.

يعتمد في تقسيم الاعتمادات جدول نموذجي يحدد بقرار من وزير المالية.

«المادة 23- يبين في بند الرواتب:

1- فيما يتعلق بالموظفين الدائمين والمؤقتين:

- عدد الموظفين الإجمالي بحسب الفئة، مع مجموع رواتبهم وملحقاتها.

2- فيما يتعلق بالمتعاقدين.

- عددهم مع مجموع رواتبهم وملحقاتها.

3- فيما يتعلق بالإجراء:

أ- للأجراء الدائمين: عددهم مع مجموع أجورهم وملحقاتها.

ب- للأجراء غير الدائمين: مجموع أجورهم وملحقاتها.

«المادة 24- يمكن توزيع اعتمادات الأشغال المتشابهة إلى فقرات ضمن البند الواحد.

وتطبق في هذه الحال الأحكام التالية:

1- يعتبر الاعتماد المرصد لكل مشروع بمثابة فقرة مستقلة.

2- يجوز النقل من الاعتماد المرصد لأحد المشاريع إلى مشروع آخر:

أ- بعد تلزيم الأشغال، شرط أن يحتفظ بخمسة عشر بالمئة على الأقل من مقدار الاعتماد الأساسي.

ب- بعد إتمام المشروع وتصفية الصفقة.

3- لا يجوز النقل إلا لمشروع مماثل للمشروع الأول وواقع في المنطقة نفسها.

«المادة 25- معدلة وفقاً للقانون 66/55 تاريخ 1966/9/3 والقانون رقم 73/12 تاريخ 1973/3/2 والقانون رقم 74/12 تاريخ 1974/5/9 والقانون رقم 75/32 تاريخ 28 /1975/8 والمرسوم رقم 10880 تاريخ 1976/2/2 والمرسوم الاشتراعي رقم 43 تاريخ 1977/5/26

1- يفرد في كل باب من قسم النفقات فصل تصرف منه قيمة الأحكام النقدية الصادرة على الدولة والمصالحات التي تجريها، وذلك عندما لا تتوافر لهذه النفقات

اعتمادات في البنود المختصة.

يغذى هذا النص بطريقة النقل من الاعتماد الإجمالي المرصد في باب احتياطي الموازنة وفقاً لأحكام المادة 26 التالية.

2- ترد المبالغ التي استوفتها الخزينة خطأ أو بدون وجه حق عن طريق تنزيلها من حساب إيرادات الموازنة التي قيدت أصلا فيها، أي بقيدها في الجهة المدينة من حساب الإيرادات ولا يفتح أي اعتماد في الموازنة لهذه الغاية.

يقيد في حقل المبالغ المحصلة من قطع حساب الموازنة الأرصدة فقط لحسابات الإيرادات.

3- يفرد في كل باب من قسم النفقات، خلال مدة انتقالية تنتهي في سنة 1966 فصل يدعى نفقات السنين السابقة، تؤخذ منه المبالغ التي ترتبت لصالح الغير في السنوات السابقة لعام 1963 والتي لم تصرف خلالها.

ولا يرصد أي اعتماد في الفصل المذكور عند تنظيم الموازنة، بل تغطى النفقات التي تصرف منه بمأخوذات من مال الاحتياط تصدق بقانون قطع الحساب.

«المادة 26- 1- ترصد في باب احتياطي الموازنة:

أ- اعتمادات احتياطية للنفقات المشتركة بين عدة وزارات، كمساعدات المرض والوفاة والأحكام النقدية والمصالحات إلخ...

ب- اعتماد احتياطي للنفقات الطارئة، يستعمل لتغذية بنود الموازنة التي نفذت اعتماداتها أو لفتح اعتمادات استثنائية، على أن لا يقل هذا الاعتماد الاحتياطي عن واحد بالمئة من مجموع اعتمادات الجزئين الأول والثاني من الموازنة.

2- في حال نفاذ الاعتمادات المرصدة للأحكام النقدية والمصالحات يجوز للحكومة أن تفتح بمرسوم يتخذ في مجلس الوزراء الاعتمادات التكميلية اللازمة وأن تغطي هذه الاعتمادات بمأخوذات من مال الاحتياط تصدق بقانون قطع الحساب. وتطبق أيضاً أحكام هذه الفقرة في حال نفاذ الاعتمادات المرصدة لمعاشات التقاعد وتعويضات الصرف من الخدمة.

3- لا تصرف أية نفقة من اعتمادات هذا الباب مباشرة، بل تنتقل هذه الاعتمادات

عند الحاجة إلى سائر بنود الموازنة على الوجه التالي:

- بقرار من وزير المالية، بناء على اقتراح الإدارة المختصة، وبعد تأشير المراقب المركزي لعقد النفقات، فيما يتعلق بالاعتمادات المذكورة في المقطع (أ) من الفقرة السابقة.

- بمرسوم يصدر بناء على اقتراح الوزير المختص ووزير المالية، فيما يتعلق بالاعتمادات المذكورة في المقطع (ب) من الفقرة السابقة.

«المادة 27- 1- مع مراعاة أحكام المادة 85 من الدستور والمادة 26 من هذا القانون، لا تفتح الاعتمادات الإضافية إلا بقانون.

وتغطى هذه الاعتمادات بطريقة النقل من بنود أخرى، أو من باب احتياطي الموازنة، أو أخذاً من مال الاحتياط، أو بموارد جديدة.

2- مع مراعاة أحكام المادة 26 من هذا القانون، لا تنقل الاعتمادات من بند إلى آخر إلا بقانون.

3- مع مراعاة المادة 114 من هذا القانون، لا تدور الاعتمادات من موازنة سنة معينة إلى موازنة السنة التالية إلا بقانون.

«المادة 28- 1- مع مراعاة أحكام المادة 24 من هذا القانون تنقل الاعتمادات من فقرة إلى فقرة ضمن البند الواحد بقرار من الوزير المختص بعد تأشير المراقب المركزي لعقد النفقات. ويجوز النقل بالطريقة نفسها إلى فقرة جديدة إذا كانت هذه الفقرة هي من نوع النفقات التي يختص بها البند.

2- تنقل الاعتمادات المرصدة في بابي الديون المتوجبة الأداء واحتياطي الموازنة من فقرة إلى فقرة ضمن البند الواحد، بقرار من وزير المالية بعد تأشير المراقب المركزي لعقد النفقات.

1- يجوز إجراء النقل من فقرة إلى أخرى في موازنة سنة معينة لغاية 31 كانون الثاني من السنة اللاحقة.

الفصل الثاني – الواردات

«المادة 29- يتألف قسم الواردات في الموازنة من جزئين:

الأول: ويحتوي على الواردات العادية المخصصة لتغطية نفقات الجزئين الأول والثاني من قسم النفقات.

الثاني: ويحتوي على الواردات المخصصة لتغطية نفقات الجزء الثالث من قسم النفقات.

وتتألف الواردات الأخيرة من:

1- مأخوذات من مال الاحتياط.

2- الواردات التي تخصص أو تحدث بقوانين خاصة.

«المادة 30- يوزع كل جزء من قسم الواردات إلى أبواب، ويقسم الباب إلى فصول يختص كل منها بفئة من الواردات، ويقسم الفصل إلى بنود يختص كل منها بإيراد معين.

ويفرد في كل جزء فصل خاص تقيد فيه الأموال التي تدفعها الخزينة خطأ أو بغير حق وتستردها فيما بعد.

ويعتمد في تقسيم الواردات جدول نموذجي يحدد بقرار من وزير المالية.

«المادة 31- يفرد في كل جزء من قسم الواردات باب خاص بفصل وحيد للمأخوذات من مال الاحتياط. ويقسم هذا الفصل إلى بنود وفقاً للجدول النموذجي المذكور في المادة السابقة.

الباب الثالث - تنفيذ الموازنة العامة

الفصل الأول - تنفيذ الواردات

القسم الأول - طرح الضرائب والرسوم

«المادة 32- تطبق على طرح الضرائب والرسوم الأصول التالية ما لم ينص القانون على خلاف ذلك.

«المادة 33- (معدلة وفقاً للقانون رقم 497 تاريخ 2003/1/20)

يتولى طرح الضرائب المباشرة التي تجبى بموجب جداول تكليف، الدائرة المالية المركزية المختصة أو الدائرة المالية المختصة في المحافظة، ويعطي مدير الواردات القوة التنفيذية لهذه الجداول.

ويتولى طرح الضرائب والرسوم الأخرى رئيس الدائرة المالية أو الوحدة المختصة في كل محافظة بموجب أوامر قبض تصدر عنه.

نص المادة 33 قبل التعديل

تتولى طرح الضرائب المباشرة التي تجبى بموجب جداول تكليف، الدائرة المالية المختصة في كل محافظة، ويعطي هذه الجداول القوة التنفيذية رئيس مصلحة الواردات.

ويتولى طرح الضرائب والرسوم الأخرى رئيس الدائرة المالية أو الوحدة المختصة في كل محافظة بموجب أوامر قبض تصدر عنه.

ويتولى فرض الغرامات المرجع الذي يتولى طرح الضريبة أو الرسم ما لم ينص القانون على خلاف ذلك.

«المادة 34- معدلة وفقاً للمرسوم 6103 تاريخ 1973/10/5

- يمكن تدارك كل كتمان أو نقص في التكليف بالضرائب والرسوم المباشرة وغير المباشرة حتى آخر السنة الثالثة بعد السنة التي كان يجب أن يجري فيها التكليف، وذلك بموجب جداول تكليف أو أوامر قبض إضافية للتكاليف المكتومة، وبموجب جداول تكليف أو أوامر قبض تكميلية للتكاليف الناقصة.

وفضلاً عن مدة التدارك المنوه عنها في الفقرة الأولى من هذه المادة، تتمتع الدوائر المالية المختصة بمدة أخرى استثنائية لتدارك حق الخزينة في فرض الضريبة أو الرسم على كل ربح أو دخل أو إيراد أو صك يكشفه حكم قضائي أو قرار تحكيمي أو تحرير تركة أو اتفاق رضائي، وكذلك لتصحيح كل تكليف يتقرر إبطاله.

وتنتهي هذه المدة الاستثنائية بتاريخ 31 كانون الأول من السنة التي تلي سنة إقرار الأبطال أو انكشاف الربح أو الدخل أو الإيراد أو الصك الخاضع للتكليف.

«المادة 35- يعلن عن وضع جداول التكليف الأساسية قيد التحصيل بواسطة الجريدة الرسمية والإذاعة والصحف المحلية. وتلصق عند الاقتضاء، إعلانات بهذا المعنى في مكاتب المحتسبين، وفي أماكن الاجتماعات والساحات العمومية. وتبين في الإعلان المهل المحددة للدفع والاستفادة من الحسم القانوني، والاعتراض، وتاريخ

بدء كل منها.

«المادة 36- تبدأ مهلة الاعتراض على الضرائب المفروضة بموجب جداول تكليف أساسية اعتباراً من اليوم التالي لتاريخ نشر الإعلان المتعلق بها في الجريدة الرسمية.

وتبدأ مهلة الاعتراض على الضرائب المفروضة بموجب جداول تكليف إضافية أو تكميلية، وعلى الضرائب والرسوم المفروضة بموجب أوامر قبض، اعتباراً من اليوم التالي لتاريخ إبلاغ المكلف هذه المستندات.

يجري هذا التبليغ بكتاب مضمون مع إشعار بالاستلام، وفي حال غياب المكلف أو تمنعه عن الاستلام، يتم التبليغ بواسطة الإدارة المختصة وفقاً لأحكام التبليغ المنصوص عليها في قانون أصول المحاكمات المدنية.

وتحدد مهلة الاعتراض بشهرين للضرائب المباشرة التي تطرح بموجب جداول تكليف، وبشهر واحد للضرائب والرسوم الأخرى.

«المادة 37- 1- تحدد أصول الاعتراض على مختلف الضرائب والرسوم ومهل البت بها من قبل الإدارة ولجان الاعتراضات بمرسوم يصدر بناء على اقتراح وزيري المالية والعدلية خلال ثلاثة أشهر من تاريخ نشر هذا القانون في الجريدة الرسمية.

2- تقوم الأصول والمهل المحددة في المرسوم المذكور مقام جميع النصوص الخاصة المتعلقة بالاعتراضات الواردة في مختلف قوانين الضرائب والرسوم.

«المادة 38- خلافاً لأي نص آخر، لا يجوز لدوائر الضرائب في مديرية المالية العامة أن تقرر إلغاء التكاليف بالضرائب والرسوم، أو تخفيضها، إلا بموافقة رئيس مصلحة الواردات، باستثناء ما يتعلق منها بخطأ مادي أو بمبلغ لا يتجاوز 50 بالمئة من قيمة التكليف شرط أن لا يتجاوز في مطلق الأحوال /500/ ل. ل. لكل تكليف.

«المادة 39- يؤمن الرقابة على مختلف عمليات طرح الضرائب والرسوم التي تتولى أمرها مديرية المالية العامة جهاز لمراقبة التحقيق تحدد صلاحياته وكيفية ممارسة أعماله، بمرسوم يصدر بناء على اقتراح وزير المالية.

القسم الثاني - تحصيل الضرائب والرسوم

«المادة 40- لا يجوز تحصيل أي ضريبة أو رسم ما لم تجز السلطة التشريعية ذلك بموجب قانون الموازنة أو أي قانون آخر. ويلاحق المخالف وفقاً لأحكام المادة 361 من قانون العقوبات.

«المادة 41- تحصل الضرائب والرسوم بالاستناد إلى جداول التكليف أو أوامر القبض التي طرحت بموجبها، إلا إذا كانت من النوع الذي يؤديه المكلف مباشرة بواسطة إلصاق الطوابع أو الاوراق المماثلة. ولا يجوز لغير المحتسبين ومعاونيهم أن يؤمنوا تحصيل الضرائب والرسوم وسواها من الواردات العمومية.

«المادة 42- معدلة وفقاً للقانون 66/55 تاريخ 1966/9/3

إن الضرائب والرسوم على اختلافها، تسقط عن المكلفين بعامل مرور الزمن في 31 كانون الأول من السنة الرابعة بعد السنة التي جرى فيها التكليف. ينقطع مرور الزمن بمجرد الشروع في الملاحقات الفردية المنصوص عليها في القانون. ويعتبر الإنذار شروعاً في الملاحقة شرط أن يبلغ وفقاً لأحكام المرسوم الاشتراعي رقم 147 تاريخ 1959/6/12.

يجدد الإنذار عند الاقتضاء قبل انقضاء أربع سنوات على تاريخ إبلاغه لصاحب العلاقة.

«المادة 43- تحفظ جداول التكليف سحابة عشر سنوات، وتحفظ أوامر القبض سحابة خمس سنوات إلا إذا قرر ديوان المحاسبة قبل انقضاء مدة الحفظ إبراء ذمة المسؤولين عن التحصيل.

«المادة 44- يؤمن الرقابة على عمليات تحصيل الضرائب والرسوم التي تتولى أمرها مديرية المالية العامة جهاز لمراقبة الجباية تحدد صلاحياته وكيفية ممارسة أعماله بمرسوم يصدر بناء على اقتراح وزير المالية.

القسم الثالث - تحصيل ديون الدولة وارداتها الأخرى

«المادة 45- تراعى في تصفية وتحصيل ديون الدولة وارداتها الأخرى من غير الضرائب والرسوم الأحكام المختصة بكل منها.

أما الديون والواردات التي لم تعين القوانين النافذة طرق تصفيتها وتحصيلها، وإجراء الملاحقة بشأنها، فتصفى بموجب أوامر تحصيل يصدرها رئيس الإدارة المختصة وتحصل وفقاً للأصول المتبعة في تحصيل الضرائب المباشرة والرسوم المماثلة لها.

يمكن الاعتراض على أمر التحصيل أمام المحكمة العدلية الصالحة في محل إقامة المعترض خلال شهرين من تاريخ تبليغ المدين شخصياً أو في محل إقامته. ولا يوقف الاعتراض تنفيذ أمر التحصيل إلا إذا قررت المحكمة ذلك كلياً أو جزئياً.

القسم الرابع - بيع أموال الدولة

«المادة 46- تباع أموال الدولة غير المنقولة وفقاً للأحكام المختصة بها.

«المادة 47- معدلة وفقاً للقانون رقم 78/16 تاريخ 1978/5/2 والقانون رقم 87/49 تاريخ 1987/11/21 والقانون رقم 14 تاريخ 1990/8/20 ومعدلة بموجب القانون رقم 583 تاريخ 2004/4/23 (قانون الموازنة العامة والموازنات الملحقة لعام 2004)

تباع أموال الدولة المنقولة:

1- بالتراضي إذا كانت قيمتها المخمنة لا تزيد عن 3.000.000 ل.ل. (ثلاثة ملايين ليرة لبنانية).

2- باستدراج العروض إذا كانت قيمتها المخمنة لا تزيد عن 6.000.000 ل.ل. (ستة ملايين ليرة لبنانية).

3- بالمزايدة العمومية وبالظرف المختوم إذا كانت قيمتها المخمنة تزيد عن 6.000.000 ل.ل. (ستة ملايين ليرة لبنانية).

تطبق على البيع بالتراضي وباستدراج العروض وبالمزايدة العمومية الأحكام المختصة بصفقات اللوازم والأشغال ما لم ينص القانون على خلاف ذلك.

نص المادة 47 قبل التعديل بموجب القانون رقم 583 تاريخ 2004/4/23

المادة 47- معدلة وفقاً للقانون رقم 78/16 تاريخ 1978/5/2 والقانون رقم 87/49 تاريخ 1987/11/21 والقانون رقم 14 تاريخ 1990/8/20

تباع أموال الدولة المنقولة:

1- بالتراضي إذا كانت قيمتها المخمنة لا تزيد على خمسماية ألف ليرة لبنانية.

2- باستدراج عروض إذا كانت قيمتها المخمنة لا تزيد على 1.500.000 (مليون وخمسماية ألف ليرة لبنانية).

3- بالمزايدة العمومية وبالظرف المختوم إذا كانت قيمتها المخمنة تزيد على مليون وخمسماية ألف ليرة لبنانية.

تطبق على البيع بالتراضي وباستدراج العروض وبالمزايدة العمومية الأحكام المختصة بصفقات اللوازم والأشغال ما لم ينص القانون على خلاف ذلك.

المادة 48- معدلة وفقاً للقانون رقم 583 تاريخ 2004/4/23 (قانون الموازنة العامة والموازنات الملحقة لعام 2004)

يبت بصفقات بيع الأموال المنقولة:

2- في الادارة المركزية:

- المدير المختص إذا كانت قيمة الصفقة لا تجاوز 150.000 ل.ل.

- المدير العام المختص إذا كانت قيمة الصفقة تزيد على 150.000 ل.ل. ولا تجاوز 600.000 ل.ل.

- الوزير المختص إذا كانت قيمة الصفقة تجاوز 600.000 ل.ل.

3- في المحافظات والاقضية:

- القائمقام إذا كانت قيمة الصفقة لا تجاوز 150.000 ل.ل.

- المحافظ إذا كانت قيمة الصفقة تزيد على 150.000 ل.ل. ولا تجاوز 600.000 ل.ل.

- الوزير المختص إذا كانت قيمة الصفقة تجاوز 600.000 ل.ل.

نص المادة 48 قبل التعديل

يبت بصفقات بيع الأموال المنقولة:

1- في الإدارة المركزية:

- المدير المختص إذا كانت قيمة الصفقة لا تجاوز /25000/ ل. ل.

- المدير العام المختص إذا كانت قيمة الصفقة تزيد على/ 25000 /ل. ل ولا

تجاوز /100000/ ل. ل.

- الوزير المختص إذا كانت قيمة الصفقة تجاوز /100000/ ل. ل.

2- في المحافظات الأقضية:

- القائمقام إذا كانت قيمة الصفقة لا تجاوز /25000/ ل. ل.

- المحافظ إذا كانت قيمة الصفقة تزيد على /25000/ ل. ل ولا تجاوز /100000/ ل. ل.

- الوزير المختص إذا كانت قيمة الصفقة تجاوز / 100000/ ل. ل.

«المادة 49- تخمن الأموال المنقولة بواسطة لجنة تؤلف في كل إدارة بقرار من المرجع الصالح للبت بالصفقة.

«المادة 50- تعرض على ديوان المحاسبة معاملات البيع الخاضعة لرقابته من قبل المرجع الصالح للبت بالصفقة.

القسم الخامس - أحكام عامة

«المادة 51- تقيد الواردات المقبوضة برمتها في قسم الواردات من الموازنة.

«المادة 52- تقبل بمرسوم يتخذ في مجلس الوزراء الأموال التي يقدمها للدولة الأشخاص المعنويون والحقيقيون، وتفيد في قسم الواردات من الموازنة.

وإذا كانت لهذه الأموال وجهة إنفاق معينة فتحت لها بالطريقة نفسها اعتمادات بقيمتها في قسم النفقات.

«المادة 53- تمسك وزارة المالية لكل نوع من أنواع واردات الموازنة، ولكل سنة على حدة، حساباً مستقلاً تبين فيه:

- بقايا السنين السابقة كل سنة على حدة.

- مجموع الواردات المحققة بموجب جداول التكليف وأوامر القبض الصادرة في خلال السنة.

- مجموع التحصيلات حتى 21 كانون الأول من السنة موزعة بين السنة الجارية وكل سنة من السنين السابقة.

- المحسومات القانونية التي استفاد منها المكلفون.

- البقايا غير المحصلة في نهاية السنة.

وتمسك كل وزارة حساباً مفصلاً بالواردات التي تتولى أمرها، ولكل سنة على حدة، بالاستناد إلى أوامر القبض أو التحصيل التي تصدرها أو تصدر بناء لطلبها.

الفصل الثاني - تنفيذ النفقات

«المادة 54- مراحل تنفيذ النفقة أربع:

1- العقد.

2- التصفية.

3- الصرف.

4- الدفع.

القسم الأول - عقد النفقة

«المادة 55- عقد النفقة هو القيام بعمل من شأنه أن يرتب ديناً على الدولة.

«المادة 56- يعقد النفقة الوزير المختص ما لم ينص القانون على خلاف ذلك.

«المادة 57- لا تعقد النفقة إلا إذا توفر لها اعتماد في الموازنة. ولا يجوز استعمال الاعتماد لغير الغاية التي أرصد من أجلها.

«المادة 58- معدلة وفقاً للقانون 66/55 تاريخ 1966/9/3

توقف عمليات عقد نفقات اللوازم والأشغال بتاريخ 30 تشرين الثاني من السنة غير أنه يجوز عقدها في خلال شهر كانون الأول إذا كان تنفيذها ممكناً قبل انقضاء سنة أو في الحالات الطارئة المستعجلة التي يعود تقديرها للوزير المختص ووزير المالية.

«المادة 59- معدلة وفقاً للقانون رقم 87/49 تاريخ 1987/11/21

لا تعقد أي نفقة على حساب سنة مالية قبل بدئها.

غير أنه يمكن، اعتباراً من أول تشرين الأول من كل سنة، أن تعقد على حساب السنة المقبلة النفقات الدائمة التي تقضي المصلحة العامة باستمرارها، وذلك ضمن حدود الاعتمادات المرصدة لها في موازنة السنة الجارية، كما يمكن خلال الفترة التي تسبق نشر الموازنة أن تعقد هذه النفقات بعد بدء السنة الجديدة، وذلك ضمن حدود الاعتمادات المرصدة لها في موازنة السنة السابقة.

كما يمكن إجراء معاملات التصفية والصرف والدفع خلال السنة المالية المختصة.

«المادة 60- معدلة وفقا للقانون 80/4 تاريخ 1980/4/7 والقانون رقم 88/42 تاريخ 1988/6/23

1- توضع الموازنات الاثنتا عشرية على أساس الاعتمادات الدائمة المرصدة في موازنة السنة السابقة على أن يؤخذ بعين الاعتبار ما أضيف إليها وما أسقط منها من اعتمادات دائمة.

أما اعتمادات احتياطي الموازنة فلا تعتبر المبالغ المنقولة منها مسقطة.

2- يحق للحكومة أن توزع بمرسوم يتخذ في مجلس الوزراء بناء على اقتراح الوزير المختص ووزير المالية مجموع اعتمادات الإنشاء والتجهيز في كل موازنة اثنتي عشرية على مختلف الإدارات العامة وفقاً لحاجاتها، على أن تتقيد في هذا التوزيع بالاعتمادات المخصصة لكل إدارة عامة في مشروع موازنة السنة الجارية.

3- يحق للحكومة قبل تصديق الموازنة، بمراسيم تتخذ في مجلس الوزراء، نقل اعتمادات على أساس القاعدة الاثنى عشرية من احتياطي الموازنة، لتغذية مختلف البنود.

«المادة 61- كل معاملة تؤول إلى عقد نفقة يجب أن تقترن، قبل توقيعها، بتأشير مراقب عقد النفقات. غير أنه يجوز في الحالات المستعجلة الطارئة، أن يشرع المرجع الصالح في عقد النفقة ضمن نطاق الاعتمادات المرصدة لها قبل الحصول على تأشير مراقب عقد النفقات شرط أن يعرض عليه المعاملة للتسوية بمهلة أسبوع على الأكثر من تاريخ العقد مع بيان الأسباب التي بررت إقدامه على هذا التدبير ويبقى عاقد النفقة مسؤولاً عنها حتى تسوية عقدها بصورة قانونية.

يربط بكل معاملة تؤول إلى عقد نفقة طلب حجز الاعتماد المختص بها. (طلب عقد نفقة).

«المادة 62- يوقع طلب حجز الاعتماد اللازم لعقد النفقة محاسب الإدارة المختصة أو من يفوضه بذلك بموافقة رئيسه التسلسلي.

«المادة 63- تنظم طلبات حجز الاعتمادات:

- عن السنة كلها إذا كانت تتعلق برواتب، وما شابه من نفقات الموظفين.

- عن ثلاثة أو ستة أشهر، إذا كانت تتعلق بالنفقات الدائمة الأخرى.

وينظم طلب مستقل كلما اقتضى الأمر.

ويمكن تنظيم طلب إجمالي احتياطي لحجز الاعتماد اللازم للنفقات الدائمة التي لا تسمح طبيعتها بأن ينظم لها طلب مستقل في كل مرة.

«المادة 64- 1- يتولى مراقبة عقد النفقات باسم وزير المالية:

- رئيس مصلحة الموازنة ومراقبة النفقات بصفة مراقب مركزي لعقد النفقات.

- مراقبون لدى الوزارات يمثلون المراقب المركزي.

2- يمكن المراقب المركزي أن يعهد بتمثيله في بعض الوزارات إلى موظفين تابعين له يتولون التدقيق في المعاملات المعروضة عليه. وله أن يفوض إليهم بعض صلاحياته.

3- تحدد أصول مراقبة عقد النفقات بمرسوم يصدر بناء على اقتراح وزير المالية، وتحدد صلاحيات المراقبين لدى الوزارات بقرار من وزير المالية.

4- يوزع المراقبون بين الوزارات بقرار من وزير المالية بناء على اقتراح المدير العام.

ولا يجوز للمراقب لدى إحدى الوزارات أن يباشر مهمته قبل أن يكون قد أمضى فترة تدريب لا تقل عن ثلاثة أشهر في مصلحة الموازنة ومراقبة النفقات.

«المادة 65- الغاية من تدقيق المراقب التثبت من الأمرين التاليين:

- توفر اعتماد النفقة وصحة تنسيبها.

- انطباق المعاملة على القوانين والأنظمة النافذة، إلا إذا كانت خاضعة لرقابة مجلس الخدمة المدنية فلا تدقق عندئذ إلا من الناحية المالية.

«المادة 66- يؤشر المراقب على طلب حجز الاعتماد وعلى المعاملة ويعيد الأوراق إلى مصدرها في خلال خمسة أيام على الأكثر من تاريخ ورودها إليه. وإذا انقضت هذه المهلة دون أن يبت بها، جاز للإدارة المختصة استعادة المعاملة وتنفيذها على مسؤوليته.

أما إذا احتاج المراقب إلى طلب إيضاحات خطية من الإدارة المختصة فيعطى مهلة خمسة أيام تبدأ من تاريخ ورود هذه الإيضاحات إليه. وذلك لمرة واحدة.

وإذا كانت المعاملة تخضع لرقابة ديوان المحاسبة المسبقة أرسلها المراقب إليه، قبل التأشير مقرونة بمطالعته.

«المادة 67- يعتبر تأشير المراقب على طلب حجر الاعتماد بمثابة تأشير على المعاملة فيما خص:

1- النفقات التي تعقد ببيان أو فاتورة وفقاً لأحكام الفقرة الأولى من المادة 151 من هذا القانون.

2- أوامر سفر الموظفون.

3- تدرج الموظفين.

4- وبصورة عامة النفقات التي حجز لها اعتماد إجمالي وفقاً لأحكام الفقرة الأخيرة من المادة 63 من هذا القانون.

«المادة 68- تأشير المراقب على نوعين:

- كلي ويشمل قيمة النفقة المطلوب عقدها بكاملها.

- جزئي ويقتصر على قسم من النفقة المطلوب عقدها.

وفي حال إعطاء تأشير جزئي، أو في حال رفض التأشير، يتوجب على المراقب أن يعلل أسباب قراره.

ولا يعتبر التأشير جزئياً عندما ينتج عنه تخفيض النفقة المطلوب عقدها بسبب خطأ مادي أو حسابي.

«المادة 69- 1- إذا أعطى المراقب المركزي تأشيراً جزئياً، أو رفض التأشير، توجب عليه أن يعرض المعاملة على وزير المالية. فإذا وافق وزير المالية على رأيه حق للوزير المختص أن يعرض الأمر على مجلس الوزراء للبت به. وإذا لم يوافق وزير المالية على الرأي المذكور، فعلى المراقب المركزي أن يتقيد بقرار الوزير مع مراعاة أحكام قانون ديوان المحاسبة.

2- إذا أعطى المراقب لدى إحدى الوزارات تأشيراً جزئياً أو رفض التأشير توجب

عليه عرض المعاملة على المراقب المركزي. فإذا وافق المراقب المركزي على رأيه عرض المعاملة على وزير المالية وفقاً لأحكام الفقرة السابقة. وإذا لم يوافق فعلى المراقب أن يتقيد بقرار المراقب المركزي.

«المادة 70- لا يجوز لمجلس الوزراء أن يوافق على عقد نفقة رفض المراقب التأشير عليها بسبب عدم وجود اعتماد كاف لها.

«المادة 71- يمكن الإدارة المختصة أن تأخذ رأي المراقب لديها في قضاياها المالية وخصوصاً في مشروع الموازنة وطلبات الاعتمادات الإضافية التي تقدمها.

«المادة 72- يمكن المرجع الصالح للعقد أن يطلب زيادة أو تخفيض نفقة سبق عقدها، على أن يربط بطلب التعديل جميع المستندات اللازمة.

القسم الثاني - تصفية النفقة

«المادة 73- تصفية النفقة هي إثبات ترتب الدين على الدولة، وتحديد مقداره، واستحقاقه، وعدم سقوطه بحكم مرور الزمن أو بأي سبب آخر.

«المادة 74- يتولى التصفية المحاسب المختص أو من يفوض إليه ذلك بموافقة رئيسه التسلسلي.

ويتولى محاسب مديرية المالية العامة تصفية النفقات التي تصرف من باب الديون المتوجبة الأداء.

«المادة 75- معدلة وفقاً للقانون 87/49 تاريخ 1987/11/21 والقانون رقم 14 تاريخ 1990/8/20 والقانون رقم 280 تاريخ 1993/12/15 وقانون موازنة لعام 1994

تبنى التصفية على المستندات التي من شأنها إثبات الدين.

تحدد هذه المستندات، بالنسبة لكل نوع من أنواع النفقات، بقرار من وزير المالية يتخذ بعد استطلاع رأي ديوان المحاسبة، وينشر في الجريدة الرسمية.

ويكتفى ببيان مصدق من رئيس الوحدة التي تولت تنفيذ النفقة، إذا كانت هذه النفقة لا تجاوز 50000 ل. ل.

تعتبر الجداول التي تصدر عن المركز الألكتروني في مديرية المالية العامة. والعائدة للرواتب والأجور ومعاشات التقاعد وملحقاتها والتعويضات الشهرية على

كافة أنواعها بحكم المصفاة ولا تحتاج إلى توقيع المصفين. تحدد عند الاقتضاء دقائق تطبيق هذه الفقرة بقرار من وزير المالية.

«المادة 76- 1- تجري التصفية عفواً، وإذا تعذر ذلك، فبناء على طلب الدائن.

2- على المصفي أن ينجز التصفية في مهلة خمسة أيام على الأكثر من تاريخ تسلمه الأوراق الثبوتية المتعلقة بها.

3- يحق للدائن أن يطلب من المصفي شهادة تبين تاريخ تقديم طلبه وتفصيل الأوراق المبرزة.

«المادة 77- تتم التصفية على السند المتضمن تفصيل الدين.

القسم الثالث - صرف النفقة

«المادة 78- صرف النفقة هو إصدار حوالة تجيز دفع قيمتها.

«المادة 79- 1- يتولى إصدار حوالات الصرف، باسم وزير المالية رئيس مصلحة الصرفيات في وزارة المالية، ولهذا الموظف أن يفوض بعض صلاحياته إلى موظفين تابعين لمصلحته، شرط أن يكونوا من الفئة الثالثة على الأقل. كما له أن يعهد بتمثيله في بعض الوزارات إلى موظفين من مصلحته يتولون التدقيق محلياً في المعاملات وتحضير الحوالات.

2- يمكن، عند الاقتضاء، أن يعهد بمهمة إصدار الحوالات في الإدارات العامة والمحافظات، ما عدا محافظة بيروت، إلى موظفين من الفئة الثالثة على الأقل تابعين لملاك وزارة المائية، على أن يتم ذلك بمرسوم.

3- على الآمر بالصرف أن ينجز معاملة الصرف في مهلة سبعة أيام من تاريخ ورودها إليه وتمدد هذه المهلة إلى عشرة أيام فيما خص معاملات صرف الرواتب.

أما إذا احتاج الآمر بالصرف إلى طلب إيضاحات خطية من الإدارة المختصة فيعطى مهلة خمسة أيام تبدأ من تاريخ ورود هذه الإيضاحات إليه وذلك لمرة واحدة.

«المادة 80- يمكن المثابرة على صرف نفقات السنة المالية حتى تاريخ 31 كانون الثاني من السنة اللاحقة، على أن تقيد بتاريخ 31 كانون الأول من السنة التي صرفت على حسابها.

«المادة 81- معدلة وفقا للقانون 66/55 تاريخ 1966/9/3

إن المبالغ التي ترتبت على الدولة لصالح الغير خلال سنة مالية معينة ولم تصرف قبل أول شباط من السنة اللاحقة، لأي سبب كان تدعى نفقات السنين السابقة.

«المادة 82- لا يجوز إصدار الحوالة إلا بعد التثبت من الأمور التالية:

1- اقتران معاملة عقد النفقة بتوقيع المرجع الصالح للعقد وتأشير مراقب عقد النفقات.

2- انطباق تنسيب النفقة على معاملة العقد.

3- صحة حسابات النفقة.

4- انطباق معاملة التصفية على القوانين والأنظمة المالية فقط.

«المادة 83- تنظم حوالة لكل صاحب حق عندما تصرف من بند واحد أو فقرة واحدة.

«المادة 84- تنظم الحوالة باسم الدائن، ولو عين وكيلاً أو مندوباً عنه للقبض، وباسم الورثة في حال وفاته. وتنظم باسم رئيس مصلحة الخزينة إذا كانت الدولة صاحبة الدين، وباسم المحتسب المختص إذا كان صاحب الدين بلدية أو مؤسسة عامة.

وتنظم باسم المحافظ المختص إذا كانت تتعلق بمبالغ تعود لقرى ليس لها بلديات، على أن يودع المبلغ أمانة باسم المحافظ المذكور لدى محتسب القضاء المركزي.

«المادة 85- يمكن تنظيم الحوالة:

1- باسم معتمد للقبض تعينه الإدارة المختصة، فيما يتعلق برواتب الموظفين ونفقاتهم، ومعاشات التقاعد.

2- باسم الموظف الذي دفع المبلغ من ماله، فيما يتعلق بأجور النقل، وبعض النفقات النثرية.

3- باسم القيم على السلفة، فيما يتعلق بالنفقات التي يدفعها من أصلها.

ويمكن بناء على طلب الإدارة المستملكة، أن تنظم الحوالات المتعلقة بتعويضات

الاستملاك باسم محتسب القضاء الذي تقع فيه العقارات المستملكة، أو القضاء المتاخم له، على أن تنظم شروط دفع هذه التعويضات بقرار من وزير المالية.

«المادة 86- تبلغ إلى المرجع الصالح لإصدار الحوالات قرارات الحجز، وصكوك التنازل المتعلقة بديون مترتبة على الدولة. ولا يعتد بأي تبليغ يوجه إلى سواه.

وعلى المرجع المذكور أن يجيب ضمن المهلة القانونية الجهة التي أبلغته الحجز، وأن يدون الحجز أو التنازل على الحوالة قبل إصدارها.

«المادة 87- معدلة وفقاً للقانون 66/55 تاريخ 1966/9/3

يوقع الحوالة المرجع الصالح لإصدارها ويرسلها إلى المحتسب المختص لتأمين دفعها.

«المادة 88- إذا فقدت حوالة، أعطي صاحبها نسخة عنها، بناء على طلب منه يبين فيه أسباب الفقدان، وعلى شهادة خطية من المحتسب المركزي بأن الحوالة لم تدفع وبأنه أخذ علماً بوجوب عدم دفعها.

القسم الرابع - دفع النفقة

«المادة 89- معدلة وفقاً للقانون رقم 66/55 تاريخ 1966/9/3

تصبح الحوالة صالحة للدفع بعد تأشير المحتسب المركزي، أو من يفوض إليه ذلك بموافقة المدير العام المختص.

وعلى هذا الموظف:

أ- أن يرفض التأشير وأن يعيد الحوالة إلى مصدرها مع بيان أسباب الرفض في الحالات التالية:

أولاً- إذا كانت الحوالة غير مذيلة بتوقيع المرجع الصالح لإصدارها.

ثانياً- إذا كانت الأوراق المثبتة للنفقة غير مربوطة بالحوالة.

ثالثاً- إذا كان اسم صاحب الدين، أو موضوع النفقة، أو مقدارها غير منطبق على الأوراق الثبوتية.

ب- إنجاز المعاملة ووضع أمر الدفع العائد للحوالة تحت تصرف الإدارة المختصة في مهلة ثلاثة أيام من تاريخ ورودها إليه.

«المادة 90- معدلة وفقاً القانون 66/55 تاريخ 1966/9/3

تنظم شروط دفع الحوالات التي يجري إصدارها في المحافظات بمرسوم يتخذ بناء على اقتراح وزير المالية.

«المادة 91- تدفع الحوالات نقداً من الصندوق المعين فيها، ويمكن أن يجري الدفع بواسطة تحويل لحساب مصرفي.

«المادة 92- تدفع رواتب الموظفين عن شهر كانون الثاني بصورة استثنائية خلال العشرة أيام الأخيرة من شهر كانون الأول.

الفصل الثالث - تأدية النفقات بدون حوالة مسبقة

القسم الأول - أحكام عامة

«المادة 93- يمكن تأدية بعض النفقات بدون حوالة دفع مسبقة على أن تنظم الحوالة فيما بعد على سبيل التسوية.

إن النفقات التي يمكن تأديتها على الصورة المبينة أعلاه هي:

1- الرواتب والأجور وملحقاتها، ومعاشات التقاعد، وتعويضات حملة الأوسمة العسكرية.

2- النفقات النثرية العادية، والنفقات المستعجلة، وسوى ذلك من النفقات التي لا تسمح طبيعتها أو الظروف بدفعها مباشرة بالطريقة العادية.

«المادة 94- تنظم بمرسوم شروط تأدية النفقات المبينة في الفقرة الأولى من المادة السابقة.

أما النفقات المبينة في الفقرة الثانية فتؤدى بواسطة سلفات دائمة أو طارئة تسمى سلفات موازنة وتعطى وفقاً لأحكام المواد التالية ضمن الاعتمادات المرصدة في الموازنة.

القسم الثاني - سلفات الموازنة

«المادة 95- السلفة الدائمة هي التي تعطى إلى الإدارات العامة لتأمين نفقاتها المستمرة خلال السنة الجارية.

والسلفة الطارئة هي التي تعطى إلى الإدارات العامة أو إلى شخص معين لتأدية

نفقة يمكن مبدئياً أن لا تجدد.

أولاً- السلفات الدائمة

«المادة 96- يدير السلفة الدائمة قيم يعين بقرار من وزير المالية والوزير المختص.

يحدد في هذه القرار:

- مقدار السلفة التي يجب أن يعادل مبدئياً ثلاثة أضعاف النفقات الشهرية المرتقبة.

- نوع النفقات التي يمكن دفعها من أصل السلفة.

- المهلة القصوى لتقديم الأوراق المثبتة للنفقات وتسديد السلفة نهائياً، على أن لا يتجاوز ذلك 31 كانون الثاني من السنة التالية على أبعد حد.

- اسم القيم على السلفة، ومركزه، ونوع الكفالة التي قد يلزم بتقديمها، ومقدارها.

«المادة 97- تعطى السلفة الدائمة بدون تأشير مسبق من مراقب عقد النفقات. غير أنه لا يجوز للقيم أن يؤدي منها غير النفقات التي سبق عقدها وتصفيتها وفقاً للأصول.

«المادة 98- يدفع المحتسب المركزي السلفة الدائمة إلى القيم بناء على القرار القاضي بإعطائها.

«المادة 99- تسدد النفقات المؤداة من أصل السلفة بحوالات تصدر باسم القيم. وتجدد السلفة بمقدار المبالغ المصروفة بموجب هذه الحوالات دون حاجة إلى استصدار أي قرار جديد.

«المادة 100- يتولى القيم على السلفة:

- قبض السلفة وحوالات التسديد.

- تأمين التأديات.

- جمع الأوراق المثبتة للنفقة وتقديمها إلى المرجع الصالح لإصدار الحوالات بصورة منتظمة في آخر كل شهر.

- مسك حساب للسلفة تحدد أصوله بقرار من وزير المالية.

«المادة 101- تجري معاملات التصفية والصرف العادية استناداً إلى الأوراق المثبتة التي يقدمها القيم. وإذا تبين لمصلحة الصرفيات أن بعض الأوراق المثبتة غير

نظامية، عمدت إلى إصدار الحوالة بمقدار الأوراق الصالحة، وإلى إعادة الأوراق الأخرى إلى الإدارة المختصة في مهلة خمسة أيام على الأكثر. ويجوز في الحالة الأخيرة زيادة قيمة السلفة بمقدار الأوراق الموقوف صرفها.

«المادة 102- إن السلفات الدائمة التي يتجاوز مقدارها حداً يعود تقديره لوزير المالية، يجب أن تودع باسم القيم في صندوق من صناديق الدولة يعينه القرار القاضي بإعطاء السلفة.

«المادة 103- تحدد بقرار من وزير المالية أصول التأدية بواسطة السلفات الدائمة.

ثانياً- السلفات الطارئة

«المادة 104- معدلة وفقاً للقانون رقم 107 تاريخ 1999/7/23

تعطى السلفة الطارئة بقرار من مدير المالية العام بعدم تأشير مراقب عقد النفقات.

يحدد في هذا القرار:

- مقدار السلفة.
- وجهة الإنفاق.
- الشخص الذي تعطى السلفة باسمه.
- المهلة القصوى لتقديم الأوراق المثبتة لتسديد السلفة نهائياً، على أن لا يتجاوز ذلك 31 كانون الثاني من السنة التالية على أبعد حد.

يجاز تدوير الاعتمادات المحجوزة للسلفات المالية الدائمة أو الطارئة المعطاة خلال سنة معينة لتأدية موجبات يتعدى تنفيذها السنة (فتح اعتمادات مستندية لتنفيذ اتفاقيات مع حكومات أجنبية أو شركات أجنبية ومحلية أو دفع نفقات المعالجة خارج البلاد)، إلى موازنات السنوات المالية اللاحقة.

نص المادة القديم:

تعطى السلفة الطارئة بقرار من مدير المالية العام بعد تأشير مراقب عقد النفقات.

يحدد في هذا القرار:

- **مقدار السلفة.**
- **وجهة الإنفاق.**

- الشخص الذي تعطى السلفة باسمه.

- المهلة القصوى لتقديم الأوراق المثبتة لتسديد السلفة نهائياً، على أن لا يتجاوز ذلك 31 كانون الثاني من السنة التالية على أبعد حد.

«المادة 105- تدفع السلفة الطارئة بموجب أمر دفع ينظمه المرجع الصالح لإصدار الحوالات استناداً إلى القرار القاضي بإعطاء السلفة.

«المادة 106- تنظم حوالة التسديد باسم الشخص الذي أعطي السلفة.

ثالثاً- أحكام مشتركة بين السلفات الدائمة والسلفات الطارئة

«المادة 107- لا تستعمل السلفة في غير الغاية التي أعطيت من أجلها، وتراعى في استعمالها الأحكام القانونية القاضية بتنظيم الأموال العمومية.

«المادة 108- تسدد السلفة إما نقداً بإعادة قيمتها إلى الخزينة، أو بأوراق مثبتة للنفقة، أو بالطريقتين معاً، وذلك ضمن المهلة المحددة في القرار القاضي بإعطائها.

«المادة 109- إن القيم على السلفة مسؤول شخصياً على أمواله الخاصة عن قيمتها. وعليه أن يبرر عند كل طلب وجودها لديه إما نقداً، وإما بأوراق مثبتة لما أنفقه من أصلها.

«المادة 110- على رئيس مصلحة الخزينة أن يؤمن تدقيق حسابات السلفات مرة على الأقل كل ستة أشهر، ويحق له أن يحسم مباشرة من راتب القيم على السلفة وتعويضاته المبالغ التي لا يثبت استعمالها، أو التي يتجاوز في إنفاقها مقدار النفقات المستحقة، أو التي لا يسددها في المواعيد المحددة، كما له أن ينفذ تلقائياً بحقه أي تدبير قانوني آخر يؤمن استرداد هذه المبالغ.

الفصل الرابع - أحكام مختلفة

«المادة 111- إذا عقدت نفقة وفقاً لأحكام القانون قبل الحصول على تأشير مراقب عقد النفقات، وكان يقابلها اعتماد، صرفت على سبيل التسوية، على أن يلاحق المسؤولون أمام ديوان المحاسبة.

«المادة 112- الوزير مسؤول شخصياً على أمواله الخاصة عن كل نفقة يعقدها متجاوزاً الاعتمادات المفتوحة لوزارته مع علمه بهذا التجاوز، وكذلك عن كل تدبير

يؤدي إلى زيادة النفقات التي تصرف من الاعتمادات المذكورة إذا كان هذا التدبير غير ناتج عن أحكام تشريعية سابقة.

ولا تحول هذه المسؤولية دون ملاحقة الموظفين الذين تدخلوا بعقد النفقة، وتصفيتها، وصرفها، أمام ديوان المحاسبة، ما لم يبرزوا أمراً خطياً من شأنه إعفاؤهم من المسؤولية.

«المادة 113- على مراقب عقد النفقات، وعلى غيره من المراجع عند الاقتضاء، كل فيما خصه، أن يعلم المدعي العام لدى ديوان المحاسبة بالمخالفات المبينة في المادتين السابقتين.

«المادة 114- معدلة وفقاً للقانون 89 تاريخ 1991/9/7 والقانون رقم 201 تاريخ 2/1993/3/ والقانون 490 تاريخ 1996/2/15 القانون رقم 403 تاريخ 2007/6/13

1- تلغى الاعتمادات التي لم تعقد حتى 31 كانون الأول من السنة.

2- تدور إلى موازنة السنة اللاحقة للاعتمادات المرصدة في الجزئين الأول والثاني من الموازنة التي عقدت ولم تصرف حتى 31 كانون الأول من السنة، إذا كان يتعلق بها حق الغير.

3- يجري التدوير بقرار من وزير المالية يصدر بناء على طلب الادارة المختصة قبل أول آذار من السنة التالية.

4- يعمل بهذا النص اعتباراً من 2008/1/1.

«المادة 115- معدلة وفقا للمرسوم الاشتراعي رقم 57 تاريخ 1967/8/5

تسقط حكماً بمرور الزمن، وتتلاشى نهائياً لصالح الدولة، الديون التي لم تصف أو لم تصرف أو لم تدفع لغاية 31 كانون الأول من السنة الرابعة بعد السنة المالية التي نشأ فيها الدين، إلا إذا كان التأخير ناتجاً عن الإدارة أو التداعي أمام القضاء.

«المادة 116- معدلة وفقا للقانون 66/55 تاريخ 1966/9/3

1- تصرف نفقات السنين السابقة التي لم تسقط بمرور الزمن من الاعتمادات المدورة لهذه الغاية إلى موازنة السنة الجارية.

كما يمكن إذا سمحت حالة الاعتمادات بذلك أن تصرف هذه النفقات من

اعتمادات موازنة السنة الجارية.

2- مع مراعاة أحكام الفقرة الأولى من هذه المادة، تصرف نفقات السنين السابقة العائدة لما قبل سنة 1963 والتي لم تسقط بمرور الزمن، من الفصل المختص بنفقات السنين السابقة في موازنة السنة الجارية وفقاً لأحكام الفقرة 3 من المادة 25

«المادة 117- إن المبالغ التي تدفعها الخزينة خطأ أو بغير حق وتستردها خلال السنة المالية التي صرفت خلالها يمكن أن تضاف إلى اعتماد الوزير المختص بقرار من وزير المالية. وعلى الوزير المختص أن يقدم إلى وزير المالية طلباً بهذا الشأن خلال مدة أقصاها 31 كانون الأول من السنة ذاتها.

«المادة 118- لوزير المالية، إذا وجد ضرورة لذلك، أن يقترح على مجلس الوزراء وقف استعمال بعض الاعتمادات المرصدة في الموازنة. ولمجلس الوزراء أن يقرر الموافقة على الاقتراح إذا كانت الظروف الراهنة تبرر اتخاذ مثل هذا التدبير.

«المادة 119- تمسك وزارة المالية حسابات مستقلة لما يعقد ويصرف ويدفع من النفقات، وتمسك الإدارات المختصة حسابات مقابلة لما تعقده وتصفيه وما يصرف من نفقات.

الفصل الخامس - أحكام خاصة بنفقات اللوازم والأشغال والخدمات

«المادة 120- تنفذ نفقات اللوازم، والاشغال، والخدمات، إما بواسطة صفقات تعقدها الإدارة مع الغير، وإما بواسطة الإدارة مباشرة أي بطريقة الأمانة.

القسم الأول - صفقات اللوازم والأشغال والخدمات

«المادة 121- تعقد صفقات اللوازم والأشغال والخدمات بالمناقصة العمومية.

غير أن يمكن، في الحالات المبينة فيما يلي، عقد الصفقات بطريقة المناقصة المحصورة، أو استدراج العروض، أو التراضي، أو بموجب بيان أو فاتورة.

«المادة 122- تجرى المناقصات العمومية والمحصورة على أساس برنامج سنوي عام يعلن عنه في تواريخ لا يجوز أن تتعدى الشهر الثاني الذي يلي نشر الموازنة.

«المادة 123- لا يجوز تجزئة النفقة إلا إذا رأى المرجع الصالح لعقد النفقة أن ماهية الأشغال أو اللوازم أو الخدمات المراد تلزيمها تبرر ذلك.

أولاً- المناقصات العمومية

«المادة 124- تجرى المناقصة العمومية (المعبر عنها فيما يلي بكلمة «المناقصة») أما على أساس سعر يقدمه العارض، وإما على أساس تنزيل مئوي من أسعار الكشف التخميني المبين في المادة 126 من هذا القانون.

«المادة 125- توضع للصفقات التي تعقد بالمناقصة دفاتر شروط عامة نموذجية تصدق بمراسيم وتنشر في الجريدة الرسمية. ويوضع لكل صفقة منها دفتر شروط خاص تنظمه الإدارة صاحبة العلاقة ويوقعه المرجع الصالح لبت في الصفقة.

«المادة 126- معدلة وفقاً للقانون 82/17 تاريخ 1982/3/18

تبين في دفتر الشروط الخاص المعلومات التالية:

- أنواع اللوازم أو الأشغال أو الخدمات المراد تلزيمها وأوصافها.

- المؤهلات والشروط الخاصة التي يجب أن تتوفر في من يريد الاشتراك في المناقصة.

- عناصر المفاضلة: كلما كان في نية الإدارة أن لا تتقيد بالسعر الأدنى، على أن تبين هذه العناصر بصورة واضحة ومفصلة، وأن يوضع لكل منها معدل خاص عند الاقتضاء.

- الأساس الذي يعتمد لإجراء المناقصة وفقاً لأحكام المادة 124.

- شروط التنفيذ الخاصة.

- مهلة التسليم.

- مقدار الكفالة التي يجب تقديمها للاشتراك في المناقصة ولضمان حسن قيام الملتزم بتعهداته.

ويضم إلى دفتر الشروط الخاصة، كلما كان ذلك ممكناً:

- كشف تخميني بالكميات والأسعار.

- جداول أسعار يتضمن وصفاً لكل نوع من أنواع اللوازم أو الأشغال أو الخدمات المراد تلزيمها، ويحدد لكل نوع سعراً مفقطاً.

يعتبر السعر الموضوع من قبل الإدارة الحد الأعلى للصفقة التي تجري على

أساس التنزيل المئوي وتعلن الإدارة عن الحد الأقصى للتنزيل الذي يمكن أن يقبل به ويعتبر هذا التنزيل الحد الأدنى للصفقة.

«المادة 127- تكون الكفالة:

1- إما نقدية تدفع قيمتها إلى أحد صناديق الخزينة مباشرة، أو إلى صندوق الإدارة المختصة عند وجوده، وذلك لقاء إيصال يربط بالعرض، على أن تحول قيمتها في الحالة الثانية إلى صندوق المالية المركزي فور إسناد الالتزام.

2- وأما مصرفية صادرة عن مصرف مقبول ومحررة باسم المراكز المختصة أو باسم خزينة الدولة.

«المادة 128- يعلن عن كل مناقصة في الجريدة الرسمية وفي ثلاث صحف يومية على الأقل، قبل التاريخ المحدد للتلزيم بمدة 15 يوماً على الأقل.

ويمكن تخفيض المدة إلى خمسة أيام على الأقل عند إعادة المناقصة، أو عند الضرورة، شرط أن يقترن التخفيض مسبقاً بموافقة المرجع الصالح لعقد النفقة.

كما يعلن وفقاً للأصول نفسها عن كل تعديل يطرأ على دفتر الشروط بعد نشر إعلان المناقصة.

«المادة 129- ملغاة وفقا للقانون رقم 78/16 تاريخ 1978/5/2

«المادة 130- تجري المناقصات لجان تشكل خصيصاً لكل الغاية.

«المادة 131- معدلة وفقاً للمرسوم 3249 تاريخ 1972/5/17 والقانون رقم 78/16 تاريخ 1978/5/2 وقانون الموازنة 1978 والقانون 82/17 تاريخ 1982/3/18

يسند الالتزام موقتاً إلى من قدم أدنى الأسعار أو إلى من قدم أفضل العروض إذا كان دفتر الشروط يقضي باعتماد عناصر مفاضلة غير السعر، على أن تعطى العروض المقدمة لسلع مصنوعة في لبنان أفضلية بنسبة 10 بالمئة عن العروض المقدمة لسلع أجنبية شرط أن تحدد السلع الوطنية والشروط التي يجب أن تتوفر فيها للاستفادة من هذه الأفضلية بمراسيم تتخذ في مجلس الوزراء بناء على اقتراح وزير الاقتصاد الوطني.

أما في الالتزامات التي تجري على أساس تنزيل مئوي فعلى لجنة المناقصة إسناد

الالتزام مؤقتاً إلى من قدم أدنى الأسعار ضمن السعرين التقديريين.

«المادة 132- معدلة وفقا للمرسوم رقم 3249 تاريخ 1972/5/17 والقانون رقم 17 /82 تاريخ 1982/3/18

إذا تساوت العروض بعد إعطاء السلع اللبنانية أفضلية 10 بالمئة المذكورة في المادة 131 أعلاه أعيدت المناقصة بطريقة الظرف المختوم بين أصحابها دون سواهم في الجلسة نفسها، فإذا رفضوا تقديم عروض جديدة أو إذا ظلت عروضهم متساوية عين الملتزم المؤقت بطريقة القرعة بين أصحاب العروض المتساوية.

أما في الالتزامات التي تجري على أساس تنزيل مئوي فإذا تساوت العروض يعين الملتزم المؤقت بطريقة القرعة بين العروض المتساوية.

«المادة 133- معدلة وفقا لقانون الموازنة للعام 1994

1- يبت الصفقة:

- المدير المختص أو رئيس المصلحة في حال عدم وجود مدير إذا كانت قيمتها لا تتجاوز عشرة ملايين ليرة لبنانية /10.000.000/ ل. ل.

- المدير العام إذا كانت قيمتها تزيد على /10.000.000/ ليرة لبنانية ولا تتجاوز / 35.000.000/ ل. ل.

- الوزير في الحالات الأخرى.

2- لا تصبح الصفقة نهائية إلا بعد إبلاغ التصديق إلى الملتزم بالطريقة الإدارية.

«المادة 134- لا يجوز مبدئياً عقد صفقات الأشغال إلا بعد إتمام جميع الإجراءات القانونية التي تمكن الإدارة من وضع يدها على مواقع العمل، غير أنه يمكن مباشرة معاملات التلزيم قبل إتمام هذه الإجراءات، شرط أن لا تصدق الصفقة وتبلغ إلى الملتزم إلا بعد وضع اليد على المواقع المذكورة.

«المادة 135- إذا ترتب على الملتزم في سياق التنفيذ مبلغ ما، تطبيقاً لأحكام دفتر الشروط، حق للإدارة اقتطاع هذا المبلغ من الكفالة ودعوة الملتزم إلى إكمالها ضمن مدة معينة، فإذا لم يفعل اعتبر ناكلاً، وعمدت الإدارة إما إلى إعادة المناقصة، وإما إلى تنفيذ الصفقة بالأمانة. فإذا أسفرت المناقصة الجديدة أو التنفيذ بالأمانة عن وفر في

الأكلاف عاد الوفر إلى الخزينة، وإذا أسفرت عن زيادة في الأكلاف رجعت الإدارة على الملتزم الناكل بالزيادة.

وفي جميع الأحوال تصادر الكفالة مؤقتاً إلى حين تصفية الصفقة وفقاً لأحكام هذه المادة.

«المادة 136- يفسخ العقد حكماً بين الإدارة والملتزم الذي يعلن إفلاسه، وتتبع فوراً الإجراءات التالية:

1- تصادر الكفالة مؤقتاً لحساب الخزينة.

2- تحصي الإدارة الأشغال أو اللوازم والخدمات المنفذة أو المواد المدخرة قبل تاريخ إعلان الإفلاس وتنظم بها كشفاً تصرف قيمته مؤقتاً أمانة باسم الخزينة.

3- توضع الأشغال أو اللوازم أو الخدمات أو ما تبقى منها بالأمانة أو يعاد تلزيمها فإذا أسفرت المناقصة الجديدة أو التنفيذ بالأمانة عن وفر في الأكلاف عاد الوفر إلى الخزينة، ودفعت الكفالة وقيمة الكشف المبين في الفقرة السابقة إلى وكيل التفليسة. وإذا أسفرت عن زيادة في الأكلاف اقتطعت الزيادة من الكفالة وقيمة الكشف المذكور ودفع الباقي إلى وكيل التفليسة. وإذا لم يكف ذلك لتغطية الزيادة بكاملها اكتفى بالاستيلاء على الكفالة وقيمة الكشف.

«المادة 137- معدلة وفقا للمرسوم رقم 66/55 تاريخ 1966/9/3 والمادة 24 من قانون الموازنة لعام 1994:

لا تدفع قيمة الصفقة إلا بعد تنفيذها.

إلا أنه يجوز لوزير المالية، بناء على طلب الوزير المختص، أن يعطي الملتزمين سلفات لقاء كفالات مصرفية، وإذا تعذر الحصول على هذه الكفالات، علق إعطاء السلفة بدون كفالة على تصديق مجلس الوزراء.

لا يجوز أن تتعدى السلفة 25% من قيمة الصفقة على أن لا تتجاوز 30.000.000 ل. ل. إلا أنه يجوز في الحالات الاستثنائية الشذوذ عن الأحكام السابقة بقرار من مجلس الوزراء.

«المادة 138- يمكن، إذا نص دفتر الشروط على ذلك، أن تدفع لقاء الخدمات

المنجزة مبالغ على الحساب لا تتجاوز تسعة أعشار المبلغ المستحق، ويبقى العشر موقوفاً في الخزينة إلى أن يتم الاستلام النهائي.

ترد هذه التوقيفات عند الاستلام النهائي إذا كان دفتر الشروط لا يحدد مدة لضمان اللوازم أو الأشغال، وذلك بعد أن يسدد الملتزم الذمم التي تكون قد ترتبت عليه تطبيقاً لأحكام دفتر الشروط.

ويمكن الإدارة أن تكف عن اقتطاع التوقيفات العشرية عندما ترى أنها بلغت الحد اللازم للضمان.

«المادة 139- تستلم اللوازم والأشغال والخدمات في كل وزارة لجنة تعين بقرار من المدير العام، على أن تضم ثلاثة موظفين ينتمي أحدهم إلى الوحدة التي جرى التلزيم لمصلحتها، ويكون الآخران من خارجها.

«المادة 140- إذا خالف الملتزم في تنفيذ الصفقة دفتر الشروط أو بعض أحكامه قامت الإدارة المختصة بإنذاره رسمياً بوجوب التقيد بكامل موجباته، وذلك ضمن مهلة معينة يعود لها أمر تقديرها. وإذا انقضت المهلة المحددة دون أن يقوم الملتزم بتنفيذ ما طلب إليه، حق للإدارة، مع مراعاة أحكام دفتر الشروط العام أن تعتبره ناكلاً وان تطبق بحقه أحكام المادة 135 من هذا القانون.

وفي حال إعادة المناقصة، لا يحق للملتزم الناكل أن يشترك فيها مجدداً.

أما إذا رأت لجنة الاستلام أن الصفقة قد نفذت بصورة عامة وفقاً لأحكام دفتر الشروط مع وجود بعض النواقص أو العيوب الطفيفة التي لا تحول دون إجراء الاستلام، فيمكنها أن تقوم بالاستلام وفقاً لشروط تحدد بمرسوم يتخذ في مجلس الوزراء.

«المادة 141- ترد الكفالة إلى الملتزم بناء على مذكرة من الإدارة المختصة بعد شهر على الأكثر من تاريخ الاستلام النهائي. غير أنه يمكن الإدارة قبل انقضاء مهلة التنفيذ، أو بعد الاستلام الموقت إذا كانت حالة الأشغال تسمح بذلك، أن ترد إلى الملتزم، بناء على طلبه، كامل هذه الكفالة أو قسماً منها.

«المادة 142- إن الملتزم الذي توضع أشغاله بالأمانة أو يعاد تلزيمها لحسابه

تطبيقاً لأحكام هذا القانون أو لأحكام دفتر الشروط العام يقصى عن المناقصات:

- مدة ثلاثة أشهر عند تطبيق هذه الإجراءات عليه للمرة الأولى.
- مدة سنة كاملة عند تطبيقها عليه مرة ثانية خلال اثني عشر شهراً.
- نهائياً عند تطبيقها عليه مرة ثالثة خلال خمس سنوات.

تبدأ المهل المذكورة أعلاه من تاريخ القرار الأول القاضي بوضع الأشغال بالأمانة أو إعادة تلزيمها لحساب الملتزم.

ثانياً: المناقصة المحصورة

«المادة 143- يمكن الإدارة، إذا كانت طبيعة اللوازم أو الأشغال أو الخدمات لا تسمح بفتح باب المنافسة أمام الجميع، أن تحصر المناقصة بين فئة محدودة من المناقصين تتوفر فيهم المؤهلات المالية والفنية والمهنية المطلوبة.

تحدد هذه المؤهلات بصورة مفصلة في دفتر الشروط الخاص، كما تحدد فيه سائر الضمانات التي يجب أن تتوفر في المناقصين والمواصفات التي يجب أن تتميز بها الأشغال أو المواد المطلوبة.

«المادة 144- تطبق على المناقصة المحصورة سائر الأحكام المتعلقة بالمناقصات العمومية.

ثالثاً: استدراج العروض

«المادة 145- معدلة وفقا للقانون رقم 78/16 تاريخ 1978/5/2 والقانون رقم 49/ 87 تاريخ 1987/11/21 والقانون رقم 14 تاريخ 1990/8/20 والمادة 24 من قانون الموازنة لعام 1994

يمكن عقد الصفقات بطريقة استدراج العروض:

أ- إذا كانت قيمتها لا تجاوز 100.000.000 ليرة لبنانية.

ب- إذا كانت قيمتها تجاوز 100.000.000 ليرة لبنانية وكانت تتعلق:

1- بالأشغال التي تقوم بها الإدارة على سبيل التجربة أو الدرس، شرط أن يقرر ذلك الوزير المختص.

2- بالأشياء والمواد والغلال التي يجب شراؤها في مكان إنتاجها نظراً لطبائعها

الخاصة.

3- بالشحن والنقليات والضمان.

4- باللوازم والأشغال والخدمات التي لم يقدم بشأنها أي سعر في المناقصة، أو قدمت بشأنها أسعار غير مقبولة.

5- باللوازم والأشغال والخدمات التي لا تسمح بعض الحالات المستعجلة الناشئة عن ظروف طارئة بطرحها في المناقصة، على أن يقرر ذلك الوزير المختص.

6- باللوازم والأشغال والخدمات الفنية التي لا تسمح طبيعتها بطرحها في المناقصة العمومية، على أن يقرر ذلك الوزير المختص.

«المادة 146- معدلة وفقا للقانون رقم 78/16 تاريخ 1978/5/2 والقانون رقم 49/ 87 تاريخ 1987/11/21 والقانون رقم 14 تاريخ 1990/8/20 والمادة 24 من قانون الموازنة لعام 1994

تطبق على استدراج العروض النصوص المتعلقة بالمناقصات العمومية مع مراعاة الأحكام التالية:

1- يمكن أن يستعاض عن الإعلان بتبليغ المعلومات اللازمة بطريقة سريعة ومضمونة إلى تجار الصنف أو أرباب المهنة الذين ترى الإدارة فيهم مقدرة على تنفيذ الصفقة.

2- تجري استدراج العروض للصفقة التي لا تجاوز قيمتها 100.000.000 ل. ل. لجنة خاصة تعين في كل إدارة عامة، بقرار من الوزير، وتجري الصفقات الأخرى لجنة المناقصات.

رابعاً- الاتفاق بالتراضي

«المادة 147- يمكن عقد الاتفاقات بالتراضي، مهما كانت قيمة الصفقة، إذا كانت تتعلق:

1- باللوازم والأشغال والخدمات التي لا يمكن وضعها في المناقصة، إما لضرورة بقائها سرية، وإما لأن مقتضيات السلامة العامة تحول دون ذلك، شرط أن يقرر ذلك الوزير المختص.

2- باللوازم والأشغال والخدمات الإضافية التي يجب أن يعهد بها إلى الملتزم الأساسي لئلا يتأخر تنفيذها، أو لا يسير سيراً حسناً فيما إذا جيء بملتزم جديد أثناء تنفيذ الصفقة، ويجوز ذلك:

- إذا كانت اللوازم والأشغال والخدمات غير متوقعة عند إجراء التلزيم الأول، ومعتبرة من لواحقه، وتشكل جزءاً متمماً له.

- إذا كانت اللوازم والأشغال والخدمات يجب أن تنفذ بواسطة آلات وتجهيزات خاصة يستعملها لملتزم في مكان العمل، على أن تكون غير متوقعة عند إجراء التلزيم، وأن تشكل جزءاً متمماً له.

3- بالأشياء التي ينحصر حق صنعها في حامل شهادات اختراعها.

4- بالأشياء التي لا يملكها إلا شخص واحد.

5- باللوازم والأشغال والخدمات الفنية التي لا يمكن أن يعهد بتنفيذها إلا لفنانين أو اختصاصيين أو حرفيين أو صناعيين دل الاختبار على اقتدارهم.

6- باللوازم والأشغال التي يصنعها ذوو العاهات المحتاجون المرخص لهم بالعمل من قبل وزارة العمل والشؤون الاجتماعية، على أن لا تجاوز أسعارها الأسعار الرائجة في السوق.

7- بنفقات الضيافة والتشريفات: وما شاكلها من نفقات التمثيل.

8- باللوازم والأشغال والخدمات التي أجريت من أجلها:

- مناقصتان متتاليتان.

- أو استدراج عروض على مرتين متتاليتين.

- أو مناقصة تلاها استدراج عروض.

وذلك دون أن تسفر هذه العمليات عن نتيجة إيجابية.

ويجب في هذه الحالة أن لا يسفر الاتفاق الرضائي عن سعر يتجاوز أنسب الأسعار المعروضة أثناء عمليات التلزيم، إلا في حالات استثنائية تبررها الإدارة في تقرير معلل.

9- باللوازم والأشغال والخدمات التي يمكن أن يعهد بها إلى المؤسسات العامة

أو البلديات.

10- باللوازم والخدمات التي تؤمنها الإدارة بواسطة المنظمات الدولية.

11- باللوازم والأشغال والخدمات التي يمكن أن يعهد بها بموافقة مجلس الوزراء إلى حكومات أجنبية أو مؤسسات تراقبها هذه الحكومات. وللحكومة في مثل هذه الحالة أن تعفي الجهة التي تتعاقد معها من الشروط المتعلقة بمحل الإقامة والكفالة والغرامات وتوجب التسليم قبل القبض.

12- باللوازم والأشغال والخدمات التي يقرر مجلس الوزراء تأمينها بالتراضي بناء على اقتراح الوزير المختص.

«المادة 148- معدلة وفقا للقانون رقم 78/16 تاريخ 1978/5/2 والقانون رقم 49/ 87 تاريخ 1987/11/21 والقانون رقم 14 تاريخ 1990/8/20 والمادة 24 من قانون الموازنة لعام 1994

تحدد صلاحيات المرجع الصالح لعقد الصفقات بالتراضي وفق ما يأتي:

- المدير أو رئيس المصلحة في حال عدم وجود مدير إذا كانت قيمة الصفقة لا تتجاوز /10.000.000/ ليرة لبنانية.

- المدير العام إذا كانت قيمة الصفقة تزيد عن /10.000.000/ ل. ل. ولا تتجاوز / 35.000.000/ ل. ل.

- الوزير في الحالات الأخرى.

ويجري التعاقد بإحدى الطرق التالية:

1- بموجب عقد بين المرجع المختص وصاحب العلاقة.

2- بموجب تعهد يذيل به صاحب العلاقة دفتر الشروط الخاص.

3- بموجب عرض من صاحب العلاقة يوافق عليه المرجع المختص.

4- بموجب تبادل مخابرات بين صاحب العلاقة والمرجع المختص، وفقاً للعرف التجاري.

«المادة 149- تخضع الاتفاقات بالتراضي لأحكام دفتر الشروط الخاص ويوضع لها دفتر شروط خاص عند الاقتضاء.

وعلاوة على أحكام المادتين السابقتين تطبق على الاتفاقات بالتراضي أحكام المواد 137 إلى 141 من هذا القانون.

خامساً: صفقات الخدمات التقنية

«المادة 150- يمكن التعاقد بالتراضي على صفقات الخدمات التقنية (دروس ووضع دفاتر شروط ومراقبة تنفيذ أشغال ومشاريع إلخ..) مهما بلغت قيمتها إذا كانت تجاوز إمكانيات الإدارة.

وتطبق على هذه الصفقات الأحكام التالية:

1- لا يجوز التعاقد إلا مع من تتوفر فيهم المؤهلات التقنية اللازمة، على أن تبين هذه المؤهلات بالتفصيل في دراسة تضعها الإدارة قبل عقد الصفقة.

2- يمكن عقد الاتفاق عند الاقتضاء بعد مباراة تجري بين من تتوفر فيهم المؤهلات المذكورة.

3- تخضع هذه الصفقات للأحكام الأخرى المتعلقة بالاتفاقات بالتراضي.

سادساً- الصفقات بموجب بيان أو فاتورة

«المادة 151- معدلة وفقا للقانون رقم 78/16 تاريخ 1978/5/2 والقانون 84/1 تاريخ 1984/6/13 والقانون رقم 87/49 تاريخ 1987/11/21 والقانون رقم 14 تاريخ 20/1990/8:

يمكن عقد الصفقات بموجب بيان أو فاتورة:

1- إذا كانت قيمتها لا تجاوز /750.000/ سبعماية وخمسين ألف ليرة. يطبق هذا الإجراء على تنفيذ موازنة الجامعة اللبنانية دون الحاجة إلى استصدار نص آخر.

2- إذا كانت أسعار المواد المراد شراؤها محددة في تعريفة صادرة عن الإدارة أو هيئة دولية معترف بها ويتعذر الحصول على سعر أدنى لها.

3- إذا كانت الصفقة تتعلق باستئجار آليات أشغال عامة بموجب تعرفة عامة تحدد بقرار من الوزير المختص.

يعقد الصفقة رئيس الوحدة المختصة، وتؤمن الاستلام اللجنة المنصوص عليها في المادة 139.

يحدد رؤساء الوحدات المختصة المخولون بعقد الصفقات بقرار من الوزير المختص في الإدارات العامة وبقرار من رئيس السلطة التنفيذية في المؤسسات العامة والبلديات الخاضعة لقانون المحاسبة العمومية.

القسم الثاني - الأشغال بالأمانة

«المادة 152- الأشغال بالأمانة هي الأشغال التي تتولى الإدارة تنفيذها بنفسها.

«المادة 153- معدلة وفقا للقانون رقم 87/49 تاريخ 1987/11/21 والقانون رقم 14 تاريخ 1990/8/20 والمادة 24 من قانون الموازنة لعام 1994

يجيز الأشغال بالأمانة:

- رئيس الوحدة المختصة إذا كانت قيمة الصفقة لا تتجاوز /3.000.000/ ل. ل.

- المدير أو رئيس المصلحة في حال عدم وجود مدير إذا كانت قيمة الصفقة تزيد عن /3.000.000/ ل. ل. ولا تتجاوز /10.000.000/ ل. ل.

- المدير العام إذا كانت قيمة الصفقة تزيد عن /10.000.000/ ل. ل. ولا تتجاوز /35.000.000/ ل. ل.

- الوزير إذا كانت قيمة الصفقة تزيد عن /35.000.000/ ل. ل. ولا تتجاوز /150.000.000/ ل. ل.

- مجلس الوزراء في الحالات الأخرى.

«المادة 154- يجب أن يعين في كل إدارة تتولى تنفيذ أشغال بالأمانة جهاز خاص مهمته مراقبة تنفيذ هذه الأشغال بالأمانة. يرتبط هذا الجهاز برئيس الإدارة مباشرة ولا يتولى أي عمل من أعمال التنفيذ.

«المادة 155- على رئيس الوحدة التي تولت تنفيذ الأشغال بالأمانة أن يقدم إلى إدارته بنهاية الأشغال بياناً مفصلاً بالكميات المنفذة والأكلاف المدفوعة على اختلاف أنواعها.

يتولى جهاز المراقبة التدقيق في هذا البيان ويحيله مذيلاً بمطالعته إلى إدارة التفتيش المركزي.

القسم الثالث - أحكام مشتركة

«المادة 156- يمارس القائمقام ضمن قضائه الصلاحيات التي تخولها أحكام هذا الفصل إلى المدير. ويمارس المحافظ ضمن محافظته الصلاحيات التي تخولها أحكام هذا الفصل إلى المدير العام وذلك فيما يتعلق بصفقات اللوازم والأشغال والخدمات التي يجري عقدها في القضاء أو المحافظة.

«المادة 157- تحدد بمرسوم يتخذ في مجلس الوزراء، بناء على اقتراح وزير المالية، دقائق تطبيق أحكام هذا القانون المتعلق بصفقات اللوازم والأشغال والخدمات ولا سيما شروط تصنيف الملتزمين وقبولهم للاشتراك في المناقصات.

الباب الرابع - الخزينة

الفصل الأول - أحكام أساسية

«المادة 158- تتولى خزينة الدولة جميع عمليات القبض والدفع التي يستوجبها تنفيذ موازنة الدولة، وإدارة الحسابات المفتوحة خارج الموازنة.

«المادة 159- معدلو وفقا للقانون رقم 66/55 تاريخ 1966/9/3

يؤمن عمليات القبض والدفع لحساب الخزينة موظفون يطلق على كل منهم اسم المحتسب، غير أنه يجوز للمحتسب أن يفوض بعض صلاحياته إلى أحد المحاسبين التابعين له بموافقة رئيس مصلحة الخزينة.

«المادة 160- المحتسبون فئتان: مركزي ومحلي.

1- المحتسب المركزي هو الذي يسأل عن واردات الموازنة ونفقاتها، وعن العمليات الخارجة عن نطاق الموازنة.

2- المحتسب المحلي هو الذي يسأل عن العمليات الخارجة عن نطاق الموازنة، ويؤمن محلياً قبض واردات الموازنة ودفع نفقاتها لحساب المحتسب المركزي المرتبط به.

3- يجوز في بعض الإدارات العامة تكليف محتسبها المركزي توحيد جميع عمليات المحتسبين المحليين التابعين له، سواء أكانت هذه العمليات عائدة للموازنة أو خارجة عن نطاقها.

4- إذا كان لدى إحدى الإدارات العامة محتسب واحد، اعتبر هذا المحتسب بمثابة المحتسب المركزي من أجل تطبيق هذا القانون.

«المادة 161- المحتسبون المركزيون هم:

- محتسب المالية المركزي.
- محتسب الجمارك المركزي.
- محتسب البريد والبرق المركزي.
- المحتسب المركزي في كل إدارة ذات موازنة ملحقة.
- كل موظف يعطى هذه الصفة بمرسوم.

«المادة 162- المحتسبون المحليون هم:

- محتسبو المالية.
- محتسبو الجمارك.
- محتسبو البريد والبرق.
- محتسبو الإدارات ذات الموازنة الملحقة.
- كل موظف يعطى هذه الصفة بمرسوم.

«المادة 163- تدون العمليات التي يقوم بها المحتسب في حسابات يمسكها وفقاً لتصميم عام للحسابات يقر بمرسوم يصدر بناء على اقتراح وزير المالية.

«المادة 164- تمسك حسابات الأموال العمومية من قبل المحتسبين المركزيين ومصلحة المحاسبة العامة على أساس الطريقة ذات القيد المزدوج. ومن قبل المحتسبين المحليين على أساس الطريقة ذات القيد البسيط.

«المادة 165- تمسك القيود إجبارياً بالحبر، ولا يجوز مسكها على الإطلاق بالرصاص، كما لا يجوز الحك، أو الحشو، أو المحو، أو التطريس في الأوراق والجداول، والمستندات، والقيود، والسجلات، بل يجوز تصحيح ما يمكن أن يقع فيها من خطأ شرط أن يجري التصحيح بشكل ظاهر بالأرقام والأحرف المفقطة، وبحبر من لون يختلف عن اللون المستعمل في الأصل، وأن يذيل التصحيح بالتاريخ وبإمضاء واضعه.

الفصل الثاني - المحتسبون

القسم الأول - صلاحيات المحتسبين وموجباتهم

«المادة 166- يتولى المحتسبون:

- تسليم جداول التكليف وأوامر القبض وأوامر التحصيل التي تودعهم إياها المراجع المختصة وتأمين تحصيلها.
- تأمين المقبوضات أياً كان نوعها.
- تأمين المدفوعات إما بناء على حوالات أو أوامر دفع صادرة عن المرجع الصالح أو في بعض الحالات بناء على أوامر دفع صادرة عنهم مباشرة.
- حفظ أوراق الثبوت العائدة لهذه العمليات ومستندات المحاسبة.
- مسك حسابات المحتسبية التي يديرونها.

«المادة 167- يتولى محتسب المالية المركزي بالإضافة إلى ما تقدم، توحيد ما يتعلق بالموازنة العامة من عمليات الواردات والنفقات التي يقوم بها باقي المحتسبين المركزيين، ويتولى أيضاً إدارة حساب خزينة الدولة لدى المصرف المركزي.

«المادة 168- لا يجوز الجمع بين وظيفة المحتسب وأي وظيفة لها علاقة بطرح الواردات، أو أي وظيفة لها علاقة بعقد النفقات أو تصفيتها أو صرفها.

«المادة 169- على المحتسب، قبل أن يباشر وظفيته أن يقدم كفالة قانونية تحدد قيمتها بقرار من وزير المالية، وأن يحلف اليمين أمام ديوان المحاسبة.

«المادة 170- تقدم الكفالات إما نقداً، أو بتعهدات مصرفية صادرة عن مصارف مقبولة، أو بتأمين عقارات مسجلة في الدوائر العقارية.

تحفظ الإيصالات والمستندات المتعلقة بالكفالات المقدمة لدى مصلحة المحاسبة العامة في وزارة المالية مع نسخة عن النص القاضي بتعيين المحتسب.

«المادة 171- لا يجوز للمحتسب أن يؤمن بنفسه قبض أو دفع الأموال التي يشرف على إدارتها، بل يتولى ذلك بواسطة أمين صندوق أو جباة تابعين له، إلا في الحالات التي تحدد بمرسوم خاص.

«المادة 172- على المحتسب أن يراقب أعمال أمناء الصناديق والجباة التابعين له،

وعليه أن يطالبهم بكل مخالفة أو تأخير في أعمالهم.

القسم الثاني - مسؤولية المحتسب

«المادة 173- إن المحتسب مسؤول بأمواله الشخصية عن كل عملية قبض أو دفع تجري في المحتسبية التي يديرها خلافاً لأحكام القانون، فضلاً عما قد يتعرض له من عقوبات تأديبية أو جزائية.

«المادة 174- لا يسأل المحتسب إلا عن إرادته الشخصية.

«المادة 175- تشمل مهمة المحتسب جميع العمليات التي يقوم بها في محتسبيته من أول كانون الثاني لغاية 31 كانون الأول من كل سنة، أو أثناء المدة التي استلم فيها وظفيته، إذا كانت هذه المدة دون السنة.

«المادة 176- على المحتسبين المركزيين وكذلك على المحتسبين المحليين المنصوص عليهم في الفقرة 2 من المادة 160 أن يقدموا، باسمهم وعلى مسؤوليتهم، حسابات مهمتهم إلى ديوان المحاسبة.

وعلى المحتسبين المحليين المنصوص عليهم في الفقرة 3 من المادة 160 أن يقدموا، باسمهم وعلى مسؤوليتهم، إلى المحتسب المركزي التابعين له، حسابات مهمتهم ضمن شروط ومهل تحدد بمرسوم لا حق يصدر بناء على اقتراح وزير المالية.

«المادة 177- عند انتهاء مهمة المحتسب تجري عملية تسليم وتسلم بينه وبين خلفه بموجب محضر يوقعه كلاهما، وبحضور مفتش مالي فيما يتعلق بالمحتسبين المركزيين، وموظف تنتدبه الإدارة المختصة فيما يتعلق بالمحتسبين المحليين. وترسل نسخة عن المحضر في الحالتين إلى التفتيش المالي.

ويجب أن يضمن إلى هذا المحِضر، بصورة إجبارية، ميزان للحسابات موقوف بتاريخ إجراء عملية التسليم والتسلم.

«المادة 178- في حال وفاة المحتسب، أو عدم تمكنه من القيام بدور التسليم والتسلم، ينظم المحتسب الخلف، حساب مهمة المحتسب السلف تحت إشراف مفتش مالي.

«المادة 179- ترد الكفالة بعد حصول المحتسب على براءة ذمة من ديوان

المحاسبة، وترد حكماً بعد انقضاء ثلاث سنوات على ترك المحتسب مهمته، إذا تأخر الديوان في إصدار قراره إلى ما بعد هذه المدة.

«المادة 180- 1- إن المحتسبين المحليين والجباة مسؤولون مالياً بالتضامن فيما بينهم عن الضرائب المباشرة وسائر الأموال التي يعهد إليهم بتحصيلها.

2- إن رئيس دائرة تحصيل بيروت مسؤول مالياً عن الضرائب المباشرة وسائر الأموال التي يعهد إليه بتحصيلها، وهو ملزم بتقديم الكفالة المتوجبة على المحتسبين.

3- يحدد بمرسوم لاحق يتخذ بناء على اقتراح وزير المالية مدى مسؤولية الموظفين المذكورين في الفقرتين الأولى والثانية من هذه المادة، والإجراءات الواجب اتباعها لتخفيف مسؤوليتهم أو إبراء ذمتهم.

«المادة 181- يعد محتسباً مسؤولاً عن أعماله، كالمحتسب الرسمي، وخاضعاً لموجبات هذا الأخير، كل من تدخل في إدارة الأموال العمومية من غير أن تكون له صفة المحتسب.

الفصل الثالث - صلاحيات أمناء الصناديق والجباة ومسؤولياتهم

«المادة 182- يحصر حق التداول بالأموال وحيازتها في كل محتسبية بأمناء الصناديق والجباة، إلا في الحالات التي تحدد في المرسوم المنصوص عليه في المادة 171 من هذا القانون.

«المادة 183- إن أمناء الصناديق مسؤولون عن حفظ الأموال في المحتسبية التي يمارسون فيها وظائفهم.

«المادة 184- إن الجباة مسؤولون عن حفظ الأموال التي يجبونها، وعليهم أن يسددوها دورياً إلى صناديق المحتسبية التي ينتسبون إليها، وفقاً لشروط تحدد بقرار من وزير المالية. كما أنهم مسؤولون مالياً، بالتضامن مع المحتسب التابعين له، عن تحصيل الضرائب المباشرة وفقاً لأحكام المادة 180 من هذا القانون.

ويحظر على الجباة بصورة مطلقة دفع أية نفقة مهما كان نوعها.

«المادة 185- يخضع أمناء الصناديق والجباة لنظام الكفالة أسوة بالمحتسبين.

«المادة 186- على أمين الصندوق أن يتحقق على مسؤوليته قبل الدفع من هوية

صاحب المال وصحة توقيعه.

«المادة 187- إذا كان المبلغ مستحقاً لشخص متوف، فعلى أمين الصندوق أن يطلب من أصحاب الحق المستندات الرسمية التي تثبت صفتهم. ويكتفي بشهادة من مختار المحلة إذا كان المبلغ دون 500 ليرة.

«المادة 188- إذا كان صاحب المال أمياً، أو عاجزاً عن التوقيع، قامت بصمة الإبهام مقام التوقيع، على أن يصدق البصمة أمين الصندوق وشاهدان إذا كانت قيمة الحوالة لا تجاوز ألف ليرة.

ولأمين الصندوق في الحالات الأخرى أن يطلب تصديق البصمة من قبل كتابة العدل.

«المادة 189- يعطى لقاء كل مبلغ يقبضه أمناء الصناديق والجباة إيصال تحدد شكله وطريقة تنظيمه لكل إدارة أو وحدة مصلحة المحاسبة العامة في وزارة المالية.

«المادة 190- إن أي تحريف في إيصال صادر عن أمين صندوق أو جاب، أو في إحدى نسخه، مهما كان سببه، يعتبر صادراً عن سوء نية، وتفرض على مرتكبه العقوبات المنصوص عليها في المادتين 461 و 462 من قانون العقوبات، إلا إذا كان هذا التحريف لم يلحق أي ضرر بالأموال العمومية.

«المادة 191- يجب إعطاء إيصال نظامي بكل مبلغ يقبض من الأموال العمومية. وكل من يقوم بقبض أموال عمومية ولا يعطي بها إيصالاً نظامياً يعد مختلساً.

«المادة 192- يحدد رئيس مصلحة المحاسبة العامة في وزارة المالية، بناء على اقتراح المحتسب المركزي المختص، الحد الأعلى للأرصدة التي يجوز لأمناء الصناديق الاحتفاظ بها، على أن يدفعوا ما يزيد على هذه الأرصدة إلى المصارف أو مراكز البريد التي تعين لهم.

«المادة 193- على الإدارات التي تحصل بعض الواردات نقداً أن تكلف أحد موظفيها بموافقة مصلحة المحاسبة العامة قبض هذه الأموال ومسك حساباتها. ولهذه المصلحة أيضاً أن توافق على طريقة قبض الأموال المذكورة وتسديدها، وعلى نماذج السجلات الواجب مسكها.

يسدد الموظف المذكور الأموال التي قبضها مرة في كل شهر، على الأقل، إما إلى محتسب المالية المركزي، وإما إلى محتسب المالية المحلي، وذلك بناء على جدول يبين فيه القيمة المقبوضة ونوع الإيراد المحصل.

ويمكن أن يساعد هذا الموظف في عمليات القبض، عند الاقتضاء، معاون أمين صندوق واحد أو أكثر.

ويخضع هذا الموظف ومن يعاونه في قبض الأموال لموجبات أمناء الصناديق وبنوع خاص لأحكام المواد 185 و 189 و 192.

الفصل الرابع - حسابات الأموال

القسم الأول - أحكام عامة

«المادة 194- تدقق مصلحة المحاسبة العامة عمليات المحتسبين والمحاسبين الإداريين وتقوم بتوحيدها.

«المادة 195- معدلة وفقا للقانون رقم 66/55 تاريخ 1966/9/3

تضع مصلحة المحاسبة العامة كل سنة:

- قطع حساب الموازنة الذي يجب تقديمه إلى ديوان المحاسبة قبل 15 آب من السنة التي تلي سنة الموازنة.

- حساب المهمة العام الذي يجب تقديمه إلى ديوان المحاسبة قبل أول أيلول من السنة التي تلي سنة الحساب.

- يبدأ تنظيم حساب المهمة العام ابتداء من حساب السنة التي يبدأ فيها تطبيق التصميم العام للحسابات الملحوظ في المادة 163 من هذا القانون.

«المادة 196- إذا أسفر قطع حساب الموازنة عن زيادة في الواردات، حولت هذه الزيادة بموجب قانون القطع إلى حساب «مال الاحتياط» وإذا أسفر عن زيادة في النفقات أجاز القانون المذكور تغطية العجز من مال الاحتياط. وإذا كان مال الاحتياط لا يكفي، قيد العجز في حساب السلفات، على أن يسدد إجبارياً من أول موازنة تالية يظهر فيها وفر، وإن لم يكف هذا الوفر فمن وفر السنوات اللاحقة على التوالي.

«المادة 197- على الحكومة أن تحيل مشروع قانون قطع حساب الموازنة إلى

مجلس النواب قبل أول تشرين الثاني من السنة التي تلي سنة الموازنة.

القسم الثاني - أحكام خاصة ببعض الحسابات

أولاً: مال الاحتياط

«المادة 198- يتكون مال الاحتياط من زيادة واردات الموازنة على نفقاتها. ويتولى مسك هذا الحساب محتسب المالية المركزي تحت مراقبة مصلحة المحاسبة العامة.

«المادة 199- يستعمل مال الاحتياط:

- لتغطية نفقات السنين السابقة خلال الفترة الانتقالية المنصوص عليها في المادة 25 من هذا القانون.
- لتغطية الاعتمادات المدورة.
- لتغطية عجز الموازنة وفقاً لأحكام المادة 196 من هذا القانون.
- لتغطية الاعتمادات الإضافية (تكميلية واستثنائية).
- لتمويل المشاريع الإنشائية.

«المادة 200- لا يجوز أخذ أي مبلغ من مال الاحتياط إلا بقانون. ويجب أن يدون فوراً كل مبلغ يقرر أخذه من مال الاحتياط في قيود محتسب المالية المركزي.

تحدد كيفية تدوين هذه القيود بقرار يصدر عن وزير المالية.

ثانياً: الودائع والكفالات

«المادة 201- تسلم الودائع والكفالات إلى الخزينة، بناء على تكليف صادر عن مرجع صالح، وتدون في الإيصالات المتعلقة بها أسباب الإيداع، ولا ترد إلى أصحابها إلا بناء على تكليف من المرجع الصالح، وبعد استرداد الإيصالات.

«المادة 202- إذا فقدت إيصالات الودائع أو الكفالات استعيض عنها بتعهد من أصحابها بأن يتحملوا كل عطل وضرر قد ينتج عن سوء استعمال الإيصال المفقود طيلة خمس سنوات.

ثالثاً: سلفات الخزينة

«المادة 203- سلفات الخزينة إمدادات تعطى من موجوداتها:

1- لتموين مستودعات الإدارات العامة بلوازم مشتركة بين أكثر من إدارة واحدة.

2- لشراء مواد قابلة الخزن ومعدة للاستعمال في سنة مالية جارية أو لاحقة.

3- لتغذية صناديق المؤسسات العامة والبلديات وكذلك الصناديق المستقلة المنشأة بقانون.

«المادة 204- يعلق منح سلفات الخزينة المعدة لتغذية أحد الصناديق المذكورة في الفقرة 3 من المادة السابقة:

1- على تثبت وزير المالية من إمكان الجهة المستلفة إعادة السلفة نقداً في المهلة المحددة لتسديدها.

2- على تعهد الجهة المستلفة بأن ترصد في موازنتها إجبارياً الاعتمادات اللازمة لتسديد السلفة في المهلة المحددة.

3- على موافقة السلطة التشريعية إذا كانت مهلة تسديدها تجاوز الاثنى عشر شهراً.

«المادة 205- معدلة وفقا للقانون رقم 89/5 تاريخ 1989/1/5 والقانون رقم 41 تاريخ 1991/2/14

تعطى سلفات الخزينة للغاية المحددة في المادة 203 من هذا القانون بمرسوم بناء على اقتراح وزير المالية وطلب الإدارات المختصة.

وفي حالات استثنائية طارئة يمكن إعطاء سلفات خزينة بمرسوم يتخذ في مجلس الوزراء.

يتوجب على الحكومة أن تطلع المجلس النيابي على السلفات المقررة بظرف شهر.

«المادة 206- معدلة وفقا للقانون رقم 41 تاريخ 1991/2/14

يذكر في مرسوم يتخذ في مجلس الوزراء: القيم على السلفة في الحالات المنصوص عليها في الفقرتين 1 و 2 من المادة 203 السابقتين، والجهة المستلفة في الحالة المنصوص عليها في الفقرة 3 من المادة نفسها. والغاية من السلفة، ومقدارها، وطريقة دفعها، وشروط تسديدها، وغيرها من الشروط التي يرى وزير المالية ضرورة فرضها.

«المادة 207- معدلة وفقا للقانون رقم 41 تاريخ 1991/2/14

تدفع سلفات الخزينة بناء على أوامر صادرة عن المحتسب المركزي ويشار فيها

إلى المرسوم المتخذ في مجلس الوزراء الذي أجازها.

«المادة 208- لا تستعمل السلفة في غير الغاية التي أعطيت من أجلها.

«المادة 209- تسدد سلفات الخزينة المنصوص عليها في الفقرتين 1 و 2 من المادة 203 من هذا القانون بموجب حوالات دفع صادرة على الموازنة.

وتسدد سلفات الخزينة المنصوص عليها في الفقرة 3 من المادة نفسها بإعادة قيمتها نقداً إلى الخزينة ضمن المهل المحددة لذلك.

«المادة 210- على المحتسب أن يلاحق تسديد سلفات الخزينة وفقاً للشروط التي أعطيت بموجبها وضمن المهل المحددة.

«المادة 211- معدلة وفقا للقانون رقم 41 تاريخ 1991/2/14

للمحتسب أن يحسم مباشرة من راتب القيم على السلفة وتعويضاته المبالغ التي لا يثبت استعمالها، أو التي لا يسددها في المواعيد المحددة، كما له أن ينفذ تلقائياً بحقه أي تدبير قانوني آخر يؤمن استرداد هذه المبالغ.

ويمكن بمرسوم يتخذ في مجلس الوزراء بناء على اقتراح وزير المالية أن يمدد مهلة التسديد في الحالات والظروف الاستثنائية.

«المادة 212- إذا تأخرت إحدى الإدارات المستلفة عن تسديد سلفة الخزينة المعطاة له حق لمحتسب المالية المركزي أن يقتطعها رأساً مما يكون لهذه الإدارة من أموال لدى الخزينة.

«المادة 213- يضم إلى مشروع قانون قطع الحساب بيان بسلفات الخزينة المعطاة وفقاً لأحكام المادة 203 من هذا القانون وبما سدد منها خلال سنة الموازنة.

الفصل الخامس - محاسبة المواد

«المادة 214- تشمل محاسبة المواد جميع القيود والمستندات الضرورية لتبيان موجودات المواد التي تملكها الإدارات العامة ولتسجيل حركتها.

«المادة 215- على جميع الإدارات العامة أن تمسك محاسبة للمواد. وعلى المؤسسات الخاضعة لإشراف الدولة أن تمسك محاسبة للمواد تمكن من ممارسة هذا الإشراف.

«المادة 216- كل شخص كلف بحفظ أو استعمال المواد المنصوص عليها في المادة 214 من هذا القانون مسؤول عنها مالياً.

ويمكن أن تترتب المسؤولية نفسها على الأشخاص المكلفين بمسك حسابات المواد وبمراقبتها.

«المادة 217- يقتصر تطبيق أحكام هذا الفصل على المواد الموجودة داخل الأراضي اللبنانية وفي البعثات اللبنانية في الخارج. ولا تطبق على عتاد الجيوش القائمة بخدمة فعلية ولا على العتاد المستعمل في المراكب البحرية والجوية.

«المادة 218- تنظم دقائق تطبيق أحكام هذا الفصل بمرسوم يتخذ في مجلس الوزراء بناء على اقتراح وزير المالية.

الباب الخامس - أحكام خاصة

الفصل الأول - أحكام خاصة بالجيش وقوى الأمن الداخلي والأمن العام والمفارز الجمركية

«المادة 219- تدون اعتمادات الرواتب والتعويضات المتعلقة بأفراد الجيش ورجال قوى الأمن الداخلي والأمن العام في بند واحد بدون توزيع.

«المادة 220- تتولى التلزيم لجنة خاصة تؤلف وفقاً لنظام يحدد بمرسوم بناء على اقتراح الوزير المختص.

«المادة 221- يمكن عقد اتفاقات بالتراضي بما يحتاجه الجيش وقوى الأمن الداخلي والأمن العام والمفارز الجمركية من لوازم وأشغال وخدمات في حالتي الحرب والطوارىء والحالات الاستثنائية التي تقضي باتخاذ تدابير فورية وذلك بناء على قرار مسبق من قائد الجيش.

«المادة 222- يمكن وزارة الدفاع الوطني عندما تعقد صفقات مع حكومات أجنبية أو مؤسسات تراقبها أو توصي بها هذه الحكومات لشراء الأسلحة والذخائر والأعتدة والأجهزة، أن تعفي الجهة التي تتعاقد معها من الشروط المتعلقة بمحل الإقامة والكفالة، والغرامات، وبتوجب التسليم قبل القبض.

«المادة 223- يمكن وزارة الدفاع الوطني أن تطلب، وفقاً للأصول المحددة في

المادة 117 من هذا القانون، إعادة استعمال الاعتمادات المقابلة:

1- لقيمة المواد التي تقدمها إدارة الجيش بقاء ثمن إلى الضباط والأفراد بصفتهم الشخصية.

2- لقيمة المواد التي تلزم بها إدارة الجيش الضباط والأفراد المسؤولين عن فقدانها أو عطلها.

3- لقيمة الأسلحة والذخائر والأعتدة والأجهزة التي تبيعها قيادة الجيش من إحدى الإدارات أو المؤسسات العامة.

4- لقيمة المواد المستعملة وبدل الخدمات المؤداة لحساب الإدارات والمؤسسات العامة أو لصالح أحد الأشخاص الحقيقيين أو المعنويين.

«المادة 224- يجوز لوزارة الدفاع الوطني أن تقتطع من استحقاقات الرواتب التي تصرف من اعتمادات السنة الجارية المبالغ المدفوعة خطأً أو بدون حق في سنين سابقة.

«المادة 225- إن قيمة الرواتب وملحقاتها، وسلفات النقل والانتقال التي تقبضها القطع في سنة ما زيادة عن حقوقها وتعيدها إلى الخزينة قبل أول أيار من السنة التالية، تدخل بتاريخ إعادتها في واردات السنة الجارية وفقاً لأحكام المادة 8 من هذا القانون.

ويمكن أن يفتح بقرار من وزير المالية في بند الرواتب من موازنة الجيش اعتمادات إضافية توازي قيمة المبالغ المعادة، على أن تغطى بزيادة مماثلة في الواردات.

«المادة 226- معدلة وفقا للقانون رقم 66/55 تاريخ 1966/9/3

اعتباراً من أول آب من كل سنة، يجوز لوزير الدفاع الوطني أن يعقد على حساب السنة التالية، نفقات تجهيز مقدارها ثلثا الاعتمادات المرصدة لهذه الغاية عن السنة الجارية في موازنات الجيش وقوى الأمن الداخلي والأمن العام والمخصصة للمفارز الجمركية في موازنة وزارة المالية.

ولا يجوز أن تعقد بهذه الواسطة نفقات لم يسبق للسلطة التشريعية إن وافقت على مبدئها.

يمكن تطبيق أحكام المادتين 137 و 138 من هذا القانون على الصفقات المذكورة في هذه المادة حتى قبل دخول السنة الجديدة.

«المادة 227- ملغاة وفقا للقانون رقم 72/5 تاريخ 1972/2/1

«المادة 228- يعين محتسبو المواد في الجيش بقرار من قائده.

«المادة 229- لا يخضع محتسبو الجيش لنظام الكفالة الذي يخضع له سائر المحتسبين.

«المادة 230- لا يجوز لديوان المحاسبة، ولا للمفتشين الماليين، أن يطلبوا الإطلاع أو أن يطلعوا على وثائق ومعلومات تتعلق بالسر العسكري، إلا إذا وافق قائد الجيش على ذلك. وتجرى رقابة ديوان المحاسبة على حسابات المواد المختصة بالجيش محلياً واستناداً إلى القيود التي تمسكها القيادة والأوراق الثبوتية التي تبرزها.

«المادة 231- معدلة وفقا للمرسوم رقم 1713 تاريخ 1979/1/26 والمرسوم الاشتراعي رقم 83/39 تاريخ 1983/6/16 والمرسوم الاشتراعي رقم 85/29 تاريخ 23/ 1985/3

- تطبق على قوى الأمن الداخلي أحكام المواد من 220 إلى 230 ضمناً من هذا القانون بحيث يمارس كل من وزير الداخلية والمدير العام لقوى الأمن الداخلي الصلاحيات الممنوحة لوزير الدفاع الوطني ولقائد الجيش كل فيما خصه.

أما بالنسبة للأمن العام والمفارز الجمركية فتطبق مع مراعاة التنظيم الخاص بكل من هذين الجهازين، أحكام المواد 220 و 222 و 228 و 229 و 230 من هذا القانون.

الفصل الثاني - أحكام خاصة بالإنفاق في الخارج

«المادة 232- توضع تحت تصرف البعثات الخارجية سلفات موازنة دائمة تستعملها كل بعثة لدفع نفقاتها عن ستة أشهر على الأكثر.

«المادة 233- تجري التلزيم في البعثات الخارجية لجنة خاصة تعين بقرار من رئيس البعثة، كلما كان ذلك ممكناً، وإلا فيجري وفقاً لأصول تحدد بقرار من وزير الخارجية والمغتربين.

«المادة 234- يمكن أن تثبت نفقات الوفود إلى الخارج ببيانات مفصلة يصدقها رئيس الوفد على مسؤوليته.

«المادة 235- يمكن أن تثبت نفقات التمثيل في الخارج ببيانات مفصلة ينظمها

رئيس البعثة الخارجية ويصدقها الأمين العام لوزارة الخارجية والمغتربين.

وتثبت بالطريقة نفسها النفقات الإدارية التي تؤديها البعثات الخارجية إذا كانت النفقة لا تتجاوز 500 ليرة كل مرة.

«المادة 236- تحدد أصول مسك السجلات، وتنظيم القيود وقبض الأموال ودفعها وسوى ذلك من الأمور التي تتعلق بمحاسبة البعثات الخارجية، بتعليمات مشتركة تصدر عن وزيري المالية والخارجية والمغتربين.

الفصل الثالث - أحكام خاصة بدفع الرواتب ومعاشات التقاعد

«المادة 237- تؤدى في أول كل شهر المخصصات والرواتب والتعويضات الشهرية الخاصة بالوظيفة أو الملحقة بالراتب.

يطبق هذا التدبير على جميع الموظفين الدائمين والمؤقتين باستثناء المتمرنين منهم، كما تطبق على المتقاعدين وورثتهم.

«المادة 238- معدلة وفقاً لمرسوم رقم 40 تاريخ 2007/2/22

يبقى المبلغ المدفوع تنفيذاً لأحكام الفقرة السابقة ولقوانين المرعية الإجراء حقاً مكتسباً لمن قبضه ولا يسترد شيء منه لصالح الخزينة في جميع الحالات.

الفصل الرابع - أحكام خاصة بوزارة البريد والبرق والهاتف

«المادة 239- تخضع محاسبة البريد والبرق والهاتف للأنظمة الخاصة بها ولأحكام هذا القانون في كل ما لا يتعارض مع الأنظمة المشار إليها.

الفصل الخامس - أحكام خاصة بالبلديات

«المادة 240- تحدد شروط تطبيق هذا القانون على البلديات بمراسيم تصدر بناء على اقتراح وزيري الداخلية والمالية.

الفصل السادس - المؤسسات العامة

«المادة 241- تحدد شروط تطبيق هذا القانون على المصالح المستقلة وسواها من المؤسسات العامة بمراسيم تصدر بناء على اقتراح وزير المالية ووزير الوصاية.

الباب السادس - أحكام مختلفة

«المادة 242- معدلة وفقا للقانون رقم 66/55 تاريخ 1966/9/3

يجب إيداع جميع الأموال العمومية المحددة في المادة 2 من هذا القانون في الحساب المفتوح لدى مصرف لبنان باسم الخزينة العامة.

يحدد تاريخ تطبيق هذه المادة بالنسبة للبلديات والمؤسسات العامة التابعة لها بمرسوم يتخذ بناء على اقتراح وزيري الداخلية والمالية.

«المادة 243- معدلة وفقا للقانون رقم 66/55 تاريخ 1966/9/3

يحظر على الإدارات العامة والبلديات والمؤسسات العامة والأشخاص المعنويين المذكورين في المادة الثانية من هذا القانون فتح حسابات في المصارف الخاصة أو فتح حساب خاص بها في مصرف لبنان.

«المادة 244- معدلة وفقا للقانون رقم 66/55 تاريخ 1966/9/3

يفتح في قيود مصلحة الخزينة في وزارة المالية حساب خاص باسم كل جهة من الجهات المذكورة في المادة السابقة.

«المادة 245- معدلة وفقا للقانون رقم 66/55 تاريخ 1966/9/3

تحدد بقرار من وزير المالية أو بقرار مشترك من وزير المالية ووزير الداخلية بالنسبة إلى البلديات والمؤسسات العامة البلدية، الأحكام المتعلقة بالمبالغ القصوى التي يحق لكل منها الاحتفاظ بها في صناديقها الخاصة وأصول تحريك الحسابات المنصوص عليها في المادة 244 أعلاه.

- تثابر الإدارات العامة والبلديات والمؤسسات العامة المذكورة في هذا الباب على قبض الإيرادات العائدة لها. أما عمليات الدفع فتجري بواسطة صناديقها إذا كانت قيمتها لا تجاوز حد أقصى يعين بقرار من وزير المالية، أو بقرار مشترك من وزيري المالية والداخلية بالنسبة للبلديات والمؤسسات العامة البلدية، وتدفع بواسطة صندوق الخزينة إذا كانت تتجاوز هذا الحد.

- وتثابر الإدارات والمؤسسات العامة التي لا توجد لديها صناديق خاصة على القيام بجميع عمليات القبض والدفع بواسطة صندوق الخزينة.

«المادة 246- معدلة وفقا للقانون رقم 66/55 تاريخ 1966/9/3

لا يجوز لمصلحة الخزينة أن توقف أية عملية دفع تأمر بها إحدى الجهات التي

لها حساب خاص في قيودها، طالما أن لها رصيداً دائناً كافياً في هذا الحساب.

«المادة 247- معدلة وفقا للقانون رقم 66/55 تاريخ 1966/9/3

تحدد دقائق تطبيق المواد 242 إلى 246 من هذا القانون وبنوع خاص ما يتعلق منها بمسك الحسابات وتنظيم القيود وشكل السجلات والمطبوعات وطريقة دفع الخزينة لنفقات الإدارات والمؤسسات التي لها حساب في قيودها وكذلك المهل التي يجب إنجاز المعاملات المالية خلالها، بقرار من وزير المالية أو بقرار مشترك من وزيري المالية والداخلية بالنسبة للبلديات والمؤسسات العامة البلدية.

«المادة 248- معدلة وفقا للقانون رقم 66/55 تاريخ 1966/9/3

يلغى المرسوم الاشتراعي رقم 117 تاريخ 12 حزيران 1959 وتعديلاته والمرسومين رقم 13665 و 13684 تاريخ 23 آب 1963، والقانون الصادر في 4 كانون الثاني 1945 وكل نص آخر يتنافى وأحكام هذا القانون أو لا يتفق مع مضمونه.

«المادة 249- ينشر هذا القانون في الجريدة الرسمية ويعمل به اعتباراً من 31 كانون الأول سنة 1963».

المادة 2

المادة 2- ينشر ويبلغ هذا المرسوم حيث تدعو الحاجة.

الذوق في 30 كانون الأول سنة 1963

الإمضاء: فؤاد شهاب

صدر عن رئيس الجمهورية

رئيس مجلس الوزراء

الإمضاء: رشيد كرامي

رئيس مجلس الوزراء

الإمضاء: رشيد كرامي

الملحق رقم 2

المادة 81 لغاية 89 من القانون الدستوري اللبناني

المادة 81- تفرض الضرائب لأجل المنفعة العمومية ولا يجوز إنشاء وجباية ضريبة في لبنان الكبير إلا بموجب قانون شامل تنطبق أحكامه على كل الأراضي اللبنانية دون استثناء وسيصدر قانون خاص يوحد الضرائب الحالية بين جميع سكان أراضي لبنان الكبير.

المادة 82- لا يجوز تعديل ضريبة أو إلغاؤها إلا بقانون.

المادة 83- كل سنة في بدء عقد تشرين الأول تقدم الحكومة لمجلس النواب موازنة شاملة نفقات الدولة ودخلها عن السنة القادمة ويقترع على الموازنة بندا بندا.

المادة 84- كل اقتراح يرمي إلى إحداث نفقة جديدة وكل نفقة تنشا أو تزاد على الموازنة أو تؤخذ من الأموال الاحتياطية وكل حذف أو إنقاص يتناول اعتمادا مرصدا في الموازنة الجارية لا يمكن إقرارها إلا بالغالبية المطلقة من مجموع أصوات الأعضاء في كل من المجلسين.

المادة 85 (**المعدلة بالقانون الدستوري الصادر في 1927/10/17 وبالقانون الدستوري الصادر في 1947/1/21 وبالقانون الدستوري الصادر في 1990/9/21**) لا يجوز أن يفتح اعتماد استثنائي إلا بقانون خاص. أما إذا دعت ظروف طارئة لنفقات مستعجلة فيتخذ رئيس الجمهورية مرسوماً، بناءً على قرار صادر عن مجلس الوزراء، بفتح اعتمادات استثنائية أو إضافية وبنقل اعتمادات في الموازنة على أن لا تتجاوز هذه الاعتمادات حدا أقصى يحدد في قانون الموازنة. ويجب أن تعرض هذه التدابير على موافقة المجلس في أول عقد يلتئم فيه بعد ذلك.

المادة 86 (المعدلة بالقانون الدستوري الصادر في 1927/10/17 وبالقانون الدستوري الصادر في 1990/9/21)

إذا لم يبت مجلس النواب نهائياً في شأن مشروع الموازنة قبل الانتهاء من العقد المعين لدرسه فرئيس الجمهورية بالاتفاق مع رئيس الحكومة يدعو المجلس فوراً لعقد استثنائي يستمر لغاية نهاية كانون الثاني لمتابعة درس الموازنة وإذا انقضى العقد الاستثنائي هذا ولم يبت نهائياً في مشروع الموازنة فلمجلس الوزراء أن يتخذ قراراً، يصدر بناء عليه عن رئيس الجمهورية، مرسوم يجعل بموجبه المشروع بالشكل الذي تقدم به إلى المجلس مرعياً ومعمولًا به. ولا يجوز لمجلس الوزراء أن يستعمل هذا الحق إلا إذا كان مشروع الموازنة قد طرح على المجلس قبل بداية عقده بخمسة عشر يوما على الأقل. على انه في مدة العقد الاستثنائي المذكور تجبى الضرائب والتكاليف والرسوم والمكوس والعائدات الأخرى كما في السابق وتؤخذ ميزانية السنة السابقة أساساً ويضاف إليها ما فتح بها من الاعتمادات الإضافية الدائمة ويحذف منها ما اسقط من الاعتمادات الدائمة وتأخذ الحكومة نفقات شهر كانون الثاني من السنة الجديدة على القاعدة الاثنى عشرية.

المادة 87- ان حسابات الإدارة المالية النهائية لكل سنة يجب ان تعرض على المجلسين ليوافقا عليها قبل نشر موازنة السنة الثانية التي تلي تلك السنة وسيوضع قانون خاص لتشكيل ديوان المحاسبات.

المادة 88- لا يجوز عقد قرض عمومي ولا تعهد يترتب عليه إنفاق من مال الخزانة بموجب قانون.

المادة 89- لا يجوز منح أي التزام أو امتياز لاستغلال مورد من موارد ثروة البلاد الطبيعية أو مصلحة ذات منفعة عامة أو أي احتكار الا بموجب قانون وإلى زمن محدود.

ملحق رقم 3

الجدول النموذجي لتقسيم نفقات الموازنة العامة

قرار رقم 1/2626 تاريخ 1996/3/25

تحديد الجدول النموذجي لتقسيم نفقات الموازنة العامة

إن وزير المالية بالوكالة.بناءً على المرسوم رقم 6812 تاريخ 1995/5/25 والمرسوم رقم 6847 تاريخ 1995/6/9.

بناءً على المادة 22 من قانون المحاسبة العمومية.

بناءً على اقتراح مدير المالية العام.

يقرر ما يأتي:

المادة الأولى: يستبدل الجدول النموذجي لتقسيم نفقات الموازنة العامة الصادر بموجب القرار رقم 1/1247 تاريخ 1965/4/7 بالجدول التالي:

النفقات العادية

البند	الفقرة	النبذة	
11			**مواد استهلاكية**
	1		لوازم مكتبية
		1	قرطاسية
		2	كتب ومراجع وصحف
		9	لوازم مكتبية أخرى
	2		لوازم إدارية
		1	ملابس
		2	نفقات تغذية
		3	قرطاسية للمدارس
		4	محروقات وزيوت للمولدات

البند	الفقرة	النبذة	
		5	محروقات وزيوت للتدفئة
		9	لوازم إدارية أخرى
11	3		نفقات تشغيل وسائل النقل
		1	محروقات سائلة
		2	زيوت وشحوم
		3	قطع غيار لوسائل النقل
	4		**أدوية ومواد مخبرية**
		1	أدوية
		2	مواد مخبرية
	5		**مبيدات**
	6		مواد زراعية
		1	أسمدة
		2	مواد علفية
		3	بذور ونصوب وشتول
		4	مواد بيطرية
	7		مياه كهرباء واتصالات سلكية ولاسلكية
		1	مياه
		2	كهرباء
		3	اتصالات سلكية ولاسلكية
		9	نفقات مياه وكهرباء واتصالات سلكية ولاسلكية أخرى
	9		**مواد استهلاكية أخرى**
12	**خدمات استهلاكية**		
	1		**إيجارات وخدمات مشتركة**
		1	إيجارات مكاتب وصيانتها
		2	إيجارات مدارس وصيانتها
		4	خدمات مشتركة بين المالكين

البند	الفقرة	النبذة	
	2		**صيانة عادية وتصليح طفيف**
		1	صيانة عادية وتصليح طفيف للوازم المكتبية والتجهيزات والإنشاءات
	3		بريد
	4		**إعلانات مطبوعة وعلاقات عامة**
		1	إعلانات
		2	مطبوعات
12	4	3	أعياد وتمثيل
		4	معارض
		9	علاقات عامة أخرى
	5		تأمين
	6		استئجار سيارات وآليات
	9		خدمات استهلاكية أخرى
		1	عمولة مصرفية
		2	نفقات خدمة وتنظيفات
		3	بدلات أتعاب
13			المخصصات والرواتب والأجور وملحقاتها
	المخصصات والرواتب والأجور وملحقاتها		
	1		مخصصات ورواتب
		1	مخصصات السلطات العامة
		2	رواتب الموظفين الدائمين
		3	رواتب الموظفين المؤقتين
	2		رواتب المتعاقدين وأجور الأجراء والمتعاملين والمستشارين
		1	رواتب المتعاقدين
		2	أجور الأجراء

البند	الفقرة	النبذة	
		3	أجور المتعاملين
		4	المستشارين
	3		**تعويضات**
		1	تعويضات عائلية
		2	تعويضات عن أعمال إضافية
		3	تعويض حضور
		9	تعويضات مختلفة
	4		تقديمات للعاملين في القطاع العام
		1	تقديمات مرض وأمومة
		2	تقديمات زواج
		3	تقديمات ولادة
		4	تقديمات وفاة
		5	نفقات معالجة في المستشفيات
13	4	6	تقديمات مدرسية
		7	تقديمات لنفقات اجتماعية
	5		مكافآت
		1	مكافآت
	6		**اشتراكات ومساهمات الدولة في صناديق التعاضد**
		1	اشتراكات ومساهمات الدولة في تعاونية موظفي الدولة
		2	اشتراكات ومساهمات الدولة في صندوق تعاضد النواب
		3	اشتراكات ومساهمات الدولة في صندوق تعاضد القضاة
		4	اشتراكات ومساهمات الدولة في صندوق تعاضد قضاة المحاكم الشرعية المذهبية
		5	اشتراكات ومساهمات الدولة في صندوق تعاضد

البند	الفقرة	النبذة	
			موظفي مجلس النواب
		6	اشتراكات ومساهمات الدولة في صندوق تعاضد أساتذة الجامعة اللبنانية
		7	اشتراكات ومساهمات الدولة في صندوق المعلم
		8	اشتراكات ومساهمات الدولة في صندوق تعاضد المساعدين القضائيين
		9	اشتراكات ومساهمات الدولة في صناديق تعاضد أخرى
	7		اشتراكات الدولة في الصندوق الوطني للضمان الاجتماعي
		1	مرض وأمومة
		2	تعويضات عائلية
		3	تعويضات نهاية الخدمة
	9		**نفقات أخرى للمخصصات والرواتب والأجور وملحقاتها**
		1	احتياطي لتعبئة الملاكات
		2	احتياطي لعطاءات متنوعة
14			**التحويلات**
	1		المساهمات داخل القطاع العام
		1	مساهمات في رواتب وأجور موظفي البلديات
		2	مساهمات في نفقات أخرى للبلديات
		3	مساهمات في رواتب وأجور موظفي الجامعة اللبنانية
		4	مساهمات في نفقات أخرى للجامعة اللبنانية
		5	مساهمات إلى الصندوق المركزي للمهجرين
		6	مساهمات إلى مجلس النواب
		7	مساهمات إلى مجلس الإنماء والإعمار
14	1	8	مساهمات إلى المركز التربوي للبحوث والإنماء

البند	الفقرة	النبذة	
		9	مساهمات أخرى داخل القطاع العام
	2		**مساهمات لغير القطاع العام**
		1	مساهمات إلى هيئات لا تتوخى الربح
		2	عطاءات إلى جهات خاصة
		3	منح للطلاب
			المساعدات داخل القطاع العام
	3	1	مساعدات لموازنة المديرية العامة للحبوب والشمندر السكري
		2	مساعدات لموازنة المواصلات السلكية واللاسلكية
		3	مساعدات لمؤسسات عامة
		4	مساعدات لمؤسسات مالية عامة
		9	مساعدات أخرى داخل القطاع العام
	4		**المساعدات لغير القطاع العام**
		1	مساعدات لمؤسسات خاصة
		9	مساعدات أخرى لغير القطاع العام
	5		**مساعدات خارجية**
		1	مساعدات لمؤسسات مالية أخرى
		9	مساعدات خارجية أخرى
	6		**الاشتراكات**
		1	اشتراكات في مؤسسات ومنظمات إقليمية ودولية
		2	اشتراكات في مؤسسات مالية إقليمية ودولية
	7		معاشات التقاعد وتعويضات نهاية الخدمة
		1	معاشات التقاعد
		2	تعويضات نهاية الخدمة
	9		التحويلات الأخرى
		1	مساهمات لحكومات أجنبية

البند	الفقرة	النبذة	
		2	احتياطي لمعاشات التقاعد وتعويضات نهاية الخدمة
16			**نفقات مختلفة**
	1		أحكام قضائية ومصالحات
	2		نفقات سرية
البند	الفقرة	النبذة	
16	3		نقل وانتقال
		1	نقل وانتقال في الداخل
		2	نقل وانتقال في الخارج
	4		**وفود ومؤتمرات**
		1	وفود ومؤتمرات في الداخل
		2	وفود ومؤتمرات في الخارج
	5		دراسات
	6		رديات
	7		**نفقات استشفاء في القطاع الخاص**
	9		**نفقات شتى**
		1	رسوم وضرائب مختلفة
		2	شراء قطع فنية
		9	نفقات شتى متنوعة
17			
	1		فوائد على القروض الداخلية
		1	فوائد على سندات خزينة داخلية
		9	فوائد على قروض داخلية أخرى
	2		فوائد على القروض الخارجية
		1	فوائد على سندات خزينة خارجية
		2	فوائد على ديون خارجية لصالح منظمات دولية
		3	فوائد على ديون خارجية لصالح حكومات أجنبية

البند	الفقرة	النبذة	
		4	فوائد على ديون خارجية لصالح مؤسسات مالية غير حكومية
		9	فوائد على ديون خارجية أخرى
	9		نفقات مالية
18			**النفقات الطارئة والاستثنائية**
	1		**احتياطي لنفقات طارئة**
		1	احتياطي لتغذية مختلف بنود الموازنة
		9	احتياطي لنفقات أخرى

الأصول الثابتة المادية

البند	الفقرة	النبذة	
221			**أراضي**
	1		أراضي
222			**أبنية**
	1		أبنية إدارية
	2		أبنية متخصصة
	3		أبنية سكنية
223			**استملاكات لإنشاء وأشغال الطرق والمرافئ والمطارات**
	1		استملاكات لإنشاء وأشغال طرق دولية
	2		استملاكات لإنشاء وأشغال طرق رئيسية
	3		استملاكات لإنشاء وأشغال طرق ثانوية
	4		استملاكات لإنشاء وأشغال طرق داخلية
	5		استملاكات لإنشاء وأشغال المرافئ
	5		استملاكات لإنشاء وأشغال المطارات

البند	الفقرة	النبذة	
	6		استملاكات لإنشاء وأشغال طرقات أخرى
224			**استملاكات للإنشاءات المائية**
	1		استملاكات لإنشاءات معامل الإنتاج
	2		استملاكات لإنشاءات مياه الري
	3		استملاكات لإنشاءات مياه السيلان
	4		استملاكات لإنشاءات المياه المبتذلة
225			**استملاكات لإنشاءات الكهربائية**
	1		استملاكات لإنشاءات معامل الإنتاج
	2		استملاكات لإنشاءات محطات التحويل
	3		استملاكات لإنشاءات خطوط النقل
	4		استملاكات لإنشاءات خطوط التوزيع
226			**تجهيزات**
البند	الفقرة	النبذة	
226	1		أثاث ومفروشات وتجهيزات مكتبية
البند	الفقرة	النبذة	
	2		تجهيزات فنية
		1	تجهيزات فنية متخصصة
		2	تجهيزات فنية يدوية
		9	تجهيزات فنية مختلفة
	3		تجهيزات للمعلوماتية
	4		تجهيزات للنقل
	5		تجهيزات للتدفئة والتبريد
	9		تجهيزات أخرى

البند	الفقرة	النبذة	
227			**إنشاءات قيد التنفيذ**
	1		إنشاءات أراضي
	2		إنشاء أبنية
		1	إنشاء أبنية إدارية
		2	إنشاء أبنية متخصصة
		3	إنشاء أبنية سكنية
	3		**إنشاء طرق**
		1	إنشاء طرق دولية
		2	إنشاء طرق رئيسية
		3	إنشاء طرق ثانوية
		4	إنشاء طرق داخلية
		9	إنشاء طرق أخرى
	4		**إنشاءات مائية**
		1	إنشاءات مياه الشفة
		2	إنشاءات مياه الري
		3	إنشاءات مياه السيلان
227	4	4	إنشاءات المياه المبتذلة
	5		إنشاءات كهربائية
		1	إنشاءات كهربائية لمعامل الإنتاج
		2	إنشاءات كهربائية لمحطات التحويل
		3	إنشاءات كهربائية لخطوط النقل
		4	إنشاءات كهربائية لخطوط التوزيع

البند	الفقرة	النبذة	
	9		إنشاءات أخرى
228			**صيانة**
	1		صيانة الأراضي
	2		صيانة الأبنية
		1	صيانة أبنية إدارية
			صيانة أبنية متخصصة
			صيانة أبنية سكنية
	3		صيانة الطرق
		1	صيانة طرق دولية
		2	صيانة طرق رئيسية
		3	صيانة طرق ثانوية
		4	صيانة طرق داخلية
		9	صيانة طرق أخرى
	5		صيانة الإنشاءات المالية
		1	صيانة لإنشاءات مياه الشفة
		2	صيانة لإنشاءات مياه الري
		3	صيانة لإنشاءات مياه السيلان
		4	صيانة لإنشاءات المياه المبتذلة
	5		صيانة الإنشاءات الكهربائية
		1	صيانة الإنشاءات الكهربائية لمعامل الإنتاج
228	5	2	صيانة الإنشاءات الكهربائية لمحطات التحويل
		3	صيانة الإنشاءات الكهربائية لخطوط النقل
		4	صيانة الإنشاءات الكهربائية لخطوط التوزيع

البند	الفقرة	النبذة	
	6		صيانة التجهيزات الفنية
	7		صيانة تجهيزات المعلوماتية
	8		صيانة وسائل النقل
	9		صيانة أخرى
229			**نفقات أخرى تتعلق بالأصول الثابتة المادية**
	1		نفقات دروس واستشارات ومراقبة
		1	نفقات دروس واستشارات ومراقبة للتجهيزات
		2	نفقات دروس واستشارات ومراقبة للإنشاءات
		9	نفقات دروس واستشارات ومراقبة مختلفة
251			**اكتساب سندات المشاركة**
	1		سندات مشاركة داخلية
		1	سندات مشاركة في مؤسسات عامة
		2	سندات مشاركة في شركات مختلطة
		9	سندات مشاركة داخلية أخرى
	2		**سندات مشاركة خارجية**
		1	سندات مشاركة في منظمات دولية
		9	سندات مشاركة خارجية
252			**السلفات الطويلة الأجل والأصول الثابتة المالية الأخرى**
	1		سلفات طويلة الأجل والأصول الثابتة المالية الأخرى
	2		سلفات طويلة الأجل للبلديات
	3		سلفات طويلة الأجل لمؤسسات أخرى في القطاع العام
	9		الأصول الثابتة المالية الأخرى

البند	الفقرة	النبذة	
253			القروض التي تعقدها الدولة لصالح الغير
253	1		قروض لمؤسسات عامة
	2		قروض للبلديات
	3		قروض لمؤسسات أخرى في القطاع العام
	4		قروض لأفراد ولهيئات لا تتوخى الربح
	5		قروض للخارج

تسديد القروض المعقودة من الدولة لصالح الخزينة

			القروض الداخلية
361			تسديد سندات خزينة داخلية
	1		تسديد سندات خزينة داخلية
369			تسديد قروض خزينة داخلية أخرى
	1		تسديد قروض خزينة داخلية أخرى
			القروض الخارجية
371			تسديد سندات خزينة خارجية
	1		تسديد سندات خزينة خارجية
372			تسديد ديون خارجية
	1		تسديد ديون خارجية إلى منظمات دولية
	2		تسديد ديون خارجية إلى حكومات أجنبية
	3		تسديد ديون خارجية إلى مؤسسات مالية غير حكومية

المادة الثانية: تدون اعتمادات التجهيز والإنشاء الطويلة المدى وفقاً للأحكام الخاصة المتعلقة بقوانين البرامج بحيث يخصص لكل مشروع فصل خاص ويطبق ضمن هذا الفصل التناسيب الواردة في الجدول المشار إليه في المادة الأولى من هذا القرار.

المادة الثالثة: تعتبر الفقرات والنبذات المذكورة في الجدول أعلاه، فقرات ونبذات ثابتة، ويمكن إحداث فقرات ونبذات جديدة بالنظر إلى حاجة كل إدارة.
المادة الرابعة: تطبق أحكام المادة 28 من قانون المحاسبة العمومية (النقل من فقرة إلى فقرة ضمن البند الواحد) على النقل من نبذة إلى نبذة ضمن الفقرة الواحدة.
المادة الخامسة: يطبق هذا القرار ابتداءً من موازنة 1997 ويبلغ حيث تدعو الحاجة.

وزير المالية

ملحق رقم 4

الجدول النموذجي لتقسيم واردات الموازنة العامة

قرار رقم 1/1226 تاريخ 1997/10/11

تحديد الجدول النموذجي لتقسيم نفقات الموازنة العامة

تعديل الجدول النموذجي لتقسيم واردات الموازنة العامة

إن وزير المالية بالوكالة.

بناءً على المرسوم رقم 9501 تاريخ 1996/11/7 والمرسوم رقم 9716 تاريخ 12/31/ 1996

بناءً على المادة 30 من قانون المحاسبة العمومية.

بناءً على اقتراح مدير المالية العام.

يقرر ما يأتي:

المادة الأولى: يلغى القرار رقم 1/3225 تاريخ 1996/4/16[1].

المادة الثانية: يعتمد في تقسيم واردات الموازنة العامة الجدول النموذجي التالي:

---

(1) عبارة " تعديل" واقعة في غير محلها. فالمادة من هذا القرار ألغت القرار السابق، ثم حددت المادة الثانية منه تقسيم الواردات وفق جدول نموذجي جديد.

الباب الأول : الإيرادات الضريبية

فصل 11: ضريبة على الدخل والأرباح ورؤوس الأموال

البند	الفقرة	النبذة	
111			**ضريبة على الدخل**
	11101		ضريبة الدخل على أرباح شركات الأموال وأرباح الأشخاص
	11103		ضريبة الدخل على الرواتب والأجور
		111031	ضريبة الدخل على الرواتب والأجور للعاملين في القطاع العام
		111032	ضريبة الدخل على الرواتب والأجور للعاملين في القطاع الخاص
	11104		ضرائب دخل على رؤوس الأموال المنقولة
	11108		غرامات (ضريبة الدخل على أرباح شركات الأموال وأرباح الأشخاص الطبيعيين وشركات)
البند	**الفقرة**	**النبذة**	
119			**ضرائب أخرى على الدخل**
	11190 1		ضرائب أخرى على الدخل

فصل 12: ضريبة على الأملاك

البند	الفقرة	النبذة	
121			**ضريبة على الأملاك المبنية**
	12101		ضريبة على الأملاك المبنية
	12108		غرامات (ضريبة الأملاك المبنية)
122			**رسم الانتقال**

	12201		رسم الانتقال
	12208		غرامات (رسم الانتقال)
123			**ضرائب غير متكررة على الأملاك**
	12301		الرسوم العقارية
		123011	رسوم التسجيل العقاري
		123019	رسوم عقارية أخرى
	12302		ضريبة التحسين
	12303		رسم تجديد سند ملكية
	12308		غرامات (ضرائب غير متكررة على الأملاك)
129			**ضريبة أخرى على الأملاك**
	12901		ضريبة أخرى على الأملاك

فصل 13: الرسوم الداخلية على السلع والخدمات

البند	الفقرة	النبذة	
131			**الرسوم الداخلية على السلع**
	13101		رسوم على المواد الملتهبة
	13102		رسوم المسكرات والمشروبات الروحية
	13103		رسم على المشروبات غير الروحية
	13104		رسوم على التبغ والتنباك
	13105		رسوم الترابة
	13108		غرامات(الرسوم الداخلية على السلع)
	13109		رسوم داخلية أخرى على السلع
132			أرباح إدارات الحصر
	13201		أرباح من إدارة حصر التبغ والتباك

	13208		غرامات (أرباح إدارات الحصر)
133			**رسوم على بعض الخدمات**
	13301		ضريبة الملاهي
	13302		رسوم على المراهنات وورق اللعب
	13308		غرامات (رسوم على بعض الخدمات)
134			**ضريبة على المبيعات**
	13401		ضريبة المبيعات على المؤسسات السياحية
139			**رسوم أخرى على السلع والخدمات**
	13901		رسوم على السيارات
		139011	
		139019	رسوم أخرى على السيارات
	13902		مدفوعات الشركات ذات الامتياز

البند	الفقرة	النبذة	
	13903		رسوم مغادرة الأراضي اللبنانية
	13908		غرامات (رسوم أخرى على السلع والخدمات)

فصل 14: الرسوم على التجارة والمبادلات الدولية

البند	الفقرة	النبذة	
141			**رسوم على الاستيراد**
	14101		رسوم الجمارك على الاستيراد
	14102		ضريبة المبيعات على السلع والبضائع
	14108		غرامات (رسوم الجمارك على الاستيراد)
142			**رسوم الجمارك على التصدير**
	14201		رسوم الجمارك على التصدير

149			**رسوم أخرى على التجارة والمبادلات الدولية**
	14901		رسوم أخرى على التجارة والمبادلات الدولية

فصل 15: الإيرادات الضريبية الأخرى

البند	الفقرة	النبذة	
151			**رسم طابع نقدي**
	15101		رسم طابع نقدي
	15102		رسم طابع أميري
	15108		غرامات (رسوم الطابع المالي)
159			**ضرائب غير مصنفة في حساب آخر**
	15901		واردات التعمير

الباب الثاني: الإيرادات غير الضريبية

فصل 26: حاصلات من إدارات ومؤسسات عامة ومن أملاك الدولة الخاصة

البند	الفقرة	النبذة	
261			**حاصلات من إدارات ومؤسسات عامة ومن أملاك الدولة الخاصة**
	26101		إيرادات كازينو لبنان
	26102		إيرادات مغارات وأماكن أثرية وسياحية
	26103		إيرادات مرفأ بيروت
	26104		إيرادات من وفر موازنة المديرية العامة للحبوب والشمندر السكري
	26105		إيرادات من وفر موازنة مديرية اليانصيب الوطني
	26106		إيرادات من وفر موازنة الاتصالات السلكية واللاسلكية
262			**حاصلات من مؤسسات عامة مالية**

	26201		إيرادات مصرف لبنان (أرباح وفروقات قطع)
263			**حاصلات من أملاك الدولة الخاصة**
	26301		إيرادات مطار بيروت الدولي
		263011	إيجار مطعم بيروت الدولي
		263012	إيرادات المنطقة الحرة
		263013	إيرادات محطة الوقود
		263014	إيرادات مواقف السيارات
	26309		حاصلات من أملاك الدولة الخاصة الأخرى
264			**حاصلات من مؤسسات عامة استثمارية**
	26401		حاصلات من مؤسسات عامة استثمارية
البند	**الفقرة**	**النبذة**	
	26901		فوائد أموال

فصل 27: الرسوم والعائدات الإدارية والمبيعات

البند	الفقرة	النبذة	
	26901		فوائد أموال

فصل 27: الرسوم والعائدات الإدارية والمبيعات

البند	الفقرة	النبذة	
271			**رسوم إدارية**
	27101		رسوم كتاب العدل
	27102		الرسوم القنصلية
	27103		رسوم الأمن العام

	27104		رسوم السير
	27105		الرسوم القضائية
	27106		رسوم السوق
	27108		غرامات (رسوم إدارية)
	27109		رسوم إدارية أخرى
272			**عائدات إدارية**
	27201		واردات دوائر الحجر الصحي
	27202		رسوم المنائر
	27203		رسوم التسجيل في المدارس والمعاهد
	27204		رسوم الجامعة اللبنانية
	27205		رسوم الامتحانات
	27206		رسوم المطارات
	27207		إيرادات رئاسة الموانئ
	27208		غرامات (عائدات إدارية)
	27209		عائدات إدارية أخرى
273			**مبيعات**
	27301		حاصلات مبيعات الجريدة الرسمية والمجلة القضائية
	27303		ثمن لوحة عمومية
	27308		غرامات(مبيعات)
	27309		مبيعات أخرى
274			**رسوم إجازات**
	27401		رسوم إجازات عمل
	27403		رسوم رخص واشتراكات للوسائل الإعلامية
	27408		غرامات(رسوم إجازات)

البند	الفقرة	النبذة	
	27409		مبيعات أخرى
279			**رسوم وعائدات إدارية ومبيعات أخرى**
	27908		غرامات (رسوم وعائدات إدارية ومبيعات أخرى)
	27909		رسوم وعائدات إدارية ومبيعات أخرى

فصل 28: الغرامات والمصادرات

البند	الفقرة	النبذة	
281			**غرامات وأحكام نقدية**
	28101		غرامات سير
	28109		غرامات وأحكام نقدية أخرى
282			**مصادرات**
	28201		مصادرات
283			**عقوبات**
	28301		عقوبات

فصل 29: الإيرادات غير الضريبية المختلفة

البند	الفقرة	النبذة	
291			**حسومات تقاعدية**
	29101		حسومات تقاعدية
292			**حاصلات البريد**
	29201		حاصلات البريد
293			**مساهمة الموازنات الملحقة في نفقات الموازنة العامة**
	29301		موازنة مديرية اليانصيب الوطني
	29302		موازنة المديرية العامة للحبوب والشمندر السكري
	29303		موازنة المواصلات السلكية واللاسلكية

البند	الفقرة	النبذة	
294			**الهبات الجارية الداخلية**
	29501		هبات جارية من حكومات أجنبية
	29502		هبات جارية من منظمات دولية
	29503		هبات جارية خارجية من منظمات غير حكومية
295	29504		هبات جارية من أفراد في الخارج
299			**الإيرادات غير الضريبية الاستثنائية**
	29901		إيرادات ناتجة عن تسوية مخالفات البناء
	29902		استردادات
	29903		إيرادات ناتجة عن تسويات الأملاك البحرية
	29904		زيادة عامل الاستثمار في الفنادق

الباب الثالث: حاصلات بيع الأصول الثابتة

فصل 32: حاصلات بيع الأصول الثابتة المادية

البند	الفقرة	النبذة	
321			**حاصلات بيع الأراضي**
	32101		حاصلات بيع الأراضي
322			**حاصلات بيع الأبنية**
	32201		حاصلات بيع أبنية إدارية
	32202		حاصلات بيع أبنية سكنية
326			**حاصلات بيع التجهيزات**
	32601		حاصلات بيع أثاث ومفروشات وتجهيزات مكتبية
	32602		حاصلات بيع تجهيزات فنية
	32603		حاصلات بيع تجهيزات للمعلوماتية
	32604		حاصلات بيع تجهيزات للنقل
	32605		حاصلات بيع تجهيزات للتدفئة والتبريد

البند	الفقرة	النبذة	
	32609		حاصلات بيع تجهيزات أخرى

فصل 35: حاصلات بيع الأصول الثابتة المالية

البند	الفقرة	النبذة	
351			**حاصلات بيع سندات مشاركة**
	35101		حاصلات بيع سندات مشاركة داخلية
		351011	حاصلات بيع سندات مشاركة في مؤسسات عامة
		351012	حاصلات بيع سندات مشاركة في شركات مختلطة
		351019	حاصلات بيع سندات مشاركة داخلية
	35102		حاصلات بيع سندات مشاركة خارجية
251	35102	351021	حاصلات بيع سندات مشاركة في منظمات دولية
		351029	حاصلات بيع سندات مشاركة خارجية أخرى
352			**حاصلات تسديد السلفات الطويلة الأجل، والأصول الثابتة المالية الأخرى**
	35201		حاصلات تسديد السلفات الطويلة الأجل من مؤسسات عامة
	35202		حاصلات تسديد السلفات الطويلة الأجل من البلديات
	35203		حاصلات تسديد السلفات الطويلة الأجل من مؤسسات أخرى في القطاع العام
	35209		حاصلات تسديد الأصول الثابتة المالية الأخرى
353			**حاصلات تسديد القروض المعقودة من الدولة لصالح الغير**
	35301		حاصلات تسديد القروض المعقودة من الدولة لصالح مؤسسات عامة
	35302		حاصلات تسديد القروض المعقودة من الدولة لصالح البلديات

البند	الفقرة	النبذة	
	35303		حاصلات تسديد القروض المعقودة من الدولة لصالح مؤسسات أخرى في القطاع العام
	35304		حاصلات تسديد القروض المعقودة من الدولة لصالح أفراد أو هيئات لا تتوخى الربح
	35305		حاصلات تسديد قروض لصالح الخارج

الباب الرابع: الهبات

فصل 44: هبات مشروطة للتوظيفات

البند	الفقرة	النبذة	
441	**هبات داخلية مشروطة للتوظيفات**		
	44101		هبات داخلية مشروطة للتوظيفات من مؤسسات
	44102		هبات داخلية مشروطة للتوظيفات من أفراد
442	**هبات خارجية مشروطة للتوظيفات**		
	44101		هبات خارجية مشروطة للتوظيفات من حكومات أجنبية
	44102		هبات خارجية مشروطة للتوظيفات من منظمات دولية
	44103		هبات خارجية مشروطة للتوظيفات من منظمات غير حكومية
	44104		هبات خارجية مشروطة للتوظيفات من أفراد

فصل 49: الهبات الجارية[1]

البند	الفقرة	النبذة	
494			الهبات الجارية الداخلية
	49401		هبات جارية من مؤسسات في الداخل
	49402		هبات جارية من أفراد في الداخل
495			الهبات الجارية الخارجية
	49501		هبات جارية من حكومات أجنبية
	49502		هبات جارية من منظمات دولية
	49503		هبات جارية من منظمات غير حكومية
	49504		هبات جارية من أفراد في الخارج

الباب الخامس: القروض

فصل 56: القروض الداخلية

البند	الفقرة	النبذة	
561			سندات خزينة داخلية
569			قروض داخلية أخرى

(1) ملاحظة: جرى إيراد الهبات الجارية وفق تصنيفين مختلفين، الأول في الباب الثاني(الإيرادات غير الضريبية) تحت البندين 294 و 295 (وقد وردت الفقرة 29402 – بعنوان هبات جارية من حكومات أجنبية" والأصح "هبات جارية من أفراد في الداخل"، وقد أجرينا هذا التصحيح في متن القرار. والتصنيف الثاني في الباب الرابع (الهبات) تحت البندين 494 و495. ولم يتكرر الخطأ في عنوان الفقرة 49402، حيث وردت بعنوان " هبات جارية من أفراد في الداخل"

فصل 57: القروض الخارجية

البند	الفقرة	النبذة	
571			سندات خزينة داخلية
572			ديون خارجية
	57201		ديون خارجية من منظمات دولية
	57202		ديون خارجية من حكومات أجنبية
	57203		ديون خارجية من مؤسسات مالية خارجية غير حكومية
579			قروض أخرى من الخارج

المادة الثالثة: يعمل بهذا القرار ابتداءً من موازنة 1998 ويلغى كل نص لا يتفق ومضمون أحكامه.

المادة الرابعة: يبلغ: هذا القرار حيث تدعو الحاجة.

المراجع

لائحة المراجع بالعربية

1 - حسن عواضة – المالية العامة، دار النهضة العربية بيروت 1995.

2- خطار شبلي – العلوم المالية، بيروت 1963.

3 - رفعت المحجوب، المالية العامة: الكتاب الأول النفقات العامة والكتاب الثاني الإيرادات العامة، دار النهضة العربية القاهرة 1971.

4-رشيد الدقر، المالية العامة، موارد الدولة ونفقاتها، مطبعة الجامعة السورية دمشق.

5-زين العابدين ناصر، علم المالية العامة والتشريع المالي، دار النهضة العربية القاهرة 1994.

6-عادل أحمد حشيش، أساسيات الاقتصاد النقدي والمصرفي، الدار الجامعة بيروت 1992.

7-عاطف صدقي، مبادئ المالية العامة والتشريع المالي، مكتبة سيد عبد الله وهبة القاهرة 1964.

8-عبد المنعم فوزي، المالية العامة والسياسة العامة، دار النهضة العربية، بيروت 1971.

9-عبد الكريم بركات وحامد دراز، مبادئ الاقتصاد العام، مؤسسة شباب الجامعة الإسكندرية 1973.

10-عاطف السيد، محاضرات في النظرية العامة للتخطيط المالي، القاهرة 1960 – مذكرة معهد التخطيط القومي.

11-فؤاد يونس، ميزانية البرامج والأداء، المنظمة العربية للعلوم الإدارية، مركز

البحوث الإدارية في القاهرة، تموز 1970.

12-كمال غالي، مبادئ الاقتصاد المالي، ط3، مطبعة جامعة دمشق 1968.

13-محمد حلمي مراد، الميزانية العامة، قواعدها وتطبيقاتها، القاهرة، معهد الدراسات العالية 1960.

14-محمد الدويدار، مبادئ المالية العامة، المكتب المصري الحديث، الإسكندرية 1968.

15-محمد لبيب شقير، علم المالية العامة، مكتبة النهضة العربية، القاهرة 1957.

16-محمد وديع بدوي، دراسات في المالية العامة، دار المعارف مصر، 1966.

17-محمد فؤاد إبراهيم، مبادئ علم المالية العامة، مكتبة النهضة المصرية بدون تاريخ.

18-محمود رياض عطية، موجز في علم المالية العامة، دار المعارف بمصر 1969.

19- محمود عاطف البنا، الموازنة العامة وتنفيذ البرامج طويلة الأجل، مركز البحوث الإدارية، تشرين الأول 1970، القاهرة.

20-مصطفى رشدي شيحا، الاقتصاد النقدي والمصرفي، الدار الجامعية الإسكندرية 1982.

21-يونس البطريق، مقدمة في النظم الضريبية، المكتب المصري الحديث الإسكندرية 1972.

22-حسن عواضة وعبد الرؤوف قطيش الطبعة الأولى 1995- دار الخلود بيروت.

23-مهدي محفوظ، علم المالية العامة – 1997.

24-سامي منقارة، المفاهيم التقليدية والحديثة في الأموال العمومية والموازنة العامة بدون دار نشر، وبدون تاريخ.

25-فوزت فرحات، المالية العامة والاقتصاد السياسي، منشورات الحلبي الطبعة الخامسة 2013 - بيروت.

لائحة المراجع باللغة الفرنسية

Adam, F., Ferrand. O., Rioux R., Finances publiques press de science – po – Dalloz, 2007, p. 632.

2-Barilari A. , les contrôles financiers, comptables, administratifs et juridictionnels des finances publiques L.G.D.J 2003, P.180.

3-Basile G. Questions de finances publiques, Ellipse 1996, p. 126.

4-Bouvier M. Eclassan M.C, Lassale j.-p. finances publiques L.G.D.J, 2006, P.877.

5-Chatail c. finances publiques, centre des publications universitaires, 2001, p. 309.

6-Damarey s, Manuel – finances publiques, Gualio, éditeur coll, Fac – universitaires, 2006, p.677.

7-Deruel F., Buisson J. Finances publiques, Budget et pouvoir financier, Mementos Dalloz, 2001, p.290.

8-Douat E., Finances publiques, PUF, Thémis1999, p.523.

9-Gaudmet P-M. Molinier J. Finances publiques, Mont chrétien 1966, Tome 1, p.577.

10-Lamotte H. Commonier J.M. Finances publiques, PUF 1997.

11-Muzellec R. Finances publiques, sirey 2006.

12-Olivia E. Finances publiques, sirey 2007.

13-Paysant A. Finances publiques, sirey 1999.

14-Philip L. Finances publiques, Cujas 1999.

15-Picard J.F. Finances publiques litec 1998.

16-Saïdj L, Albert J.L. Finances publiques, cours Dalloz 2007.

17-Trotabas L. Cotteret J.M. Droit budgétaire et comptabilité publique, précis Dalloz, 1995.

18-Ardant G. technique de l'Etat, P.U.F. Paris 1953.

19-Alix, Edgard, traité élémentaire de sciences des finances et de le filiation Financières Française, paris 1931.

20-Betrand L. le contrôle parlementaire des finances publiques, éd. Clermond –Ferrand, Paris 1963.

21-Boudeville J.R. les programmes économiques, P.U.F. 1963.

22-Berger P. L'incidence monétaire d'un emprunt d'Etat. Banque Août, 1956.

23-Chenot B. L'organisation économique de l'Etat. Dalloz paris , 1966.

24-Duverger.M. Finances publiques P.U.F. Coll themis paris 1968.

25-Jeze G. Cours de finances publiques, éd. Girard, paris 1931.

26-Jeze.G. Le fait générateur de l'impotin R.S.L.F.Paris 1963.

27-Jacomet R. L'adaptation du budget aux taches de l'Etat moderne finances publiques, n°1, paris 1953.

28-Lalumière p. finances publiques, Armand colin collection U, Paris 1971.

29-Laufen berget H. Histoire de l'impôt , P.U.F. 1958.

30-Marchel.A. Economie politique et technique statistiques paris 1948.

31-Simon Y. Techniques financiers internationales 9 e.éd. Economie paris 1991.

32-Martin J.P. imposition cédulaire et imposition unitaire des revenus. In Revue de science financière, n°3, juillet 7, 1956.

33-Jean claude Martinez et pierre Di malta, Droit budgétaire, 2° éd. Litec, 1988.

34-Laferrière J. et waline M. Traité élémentaire de science et de législation financiers L.G.D.J 1952.

35-Louis Delbez, Element de finances publiques, ed.A. pedon 1955.

36-Toulouse J.B., de leusse J.F., Rolland, Y., PIOT X., finances publiques et politiques publiques, Economica, 1987.

37-Communier J.M et Lamotte H.finances publiques, le budget de L'Etat 1 er éd.P.U.F.1997.

38-Lino Di Qual, Droit de la comptabilité publiques, A.Colin 1971.

39-Fabre J.F., Le contrôle des finances publiques, P.U.F. 1968.

40-De vaut .G. La comptabilité publique, les principales, P.U.F.1957.

41-Magnet J. La cour des comptés 3e édi. Berger-Levraut 1986.

42-Ober dorff, les constitutions de l'Europe des douze, la documentation française 1992.

43-Guy Gest, Gilbert Tixier, manuel de droit fiscal, 4e edi. L.G.D.J. 1986.

44-Tallineau, L. l'équilibre budgétaire, Economica 1994.

الفهرس

المقدمة 5

الفصل الأول/ مفهوم علم المالية العامة ومواردها، تعريف الموازنة وتطورها 9

المبحث الأول: مفهوم علم المالية 9

1 - لمحة تاريخية 9

2-تعريف علم المالية العامة 10

مظاهر علم المالية العامة 11

المبحث الثاني: موارد الدولة 15

أولاً: موارد الدولة من أملاكها الخاصة 15

ثانياً: موارد الدولة من الضرائب والرسوم 16

ثالثاً: موارد الدولة النقدية 18

أ-الإصدار النقدي 18

قواعد إصدار النقود الورقية 19

أولاً: نظرية التغطية الكاملة 19

تقييم النظرية 20

ثانياً: نظرية الحد الأقصى القانوني أو نظام السقف النقدي 21

تقييم النظرية 21

ثالثاً: نظرية التغطية الذهبية النسبية أو الجزئية 22

تقييم النظرية 22

ب - القروض 24
1-تعريف القرض العام ومقارنته بالضريبة 24
2-إصدار القرض العام........................ 25
3-أشكال القرض العام........................ 25
4-أنواع القروض........................ 25
5-محدودية القروض العامة........................ 26
6-سداد القروض........................ 27
1-إنكار القرض العام........................ 29
2-تحويل أو تبديل القرض العام 29
3-استهلاك القرض العام 29
المبحث الثالث: تعريف الموازنة وتطورها........................ 31
أولاً: تعريف الموازنة وخصائصها........................ 31
أ- الصفة التشريعية........................ 32
ب- الصفة التقديرية للنفقات والواردات........................ 33
ج- أولوية النفقات على الواردات........................ 34
د- سنوية الموازنة........................ 35
هـ- إجازة الجباية والإنفاق 35
ثانياً: نشوء الموازنة وتطورها........................ 36
أ- نشوء الموازنة 36
ب- تطور مفهوم الموازنة 37
1- الموازنة المالية........................ 37
2- الموازنة الدورية........................ 37
3- الموازنة الإنسانية 38
4- الموازنة القومية والاقتصادية........................ 39

الفصل الثاني/ مبادئ تحضير الموازنة 41

المبحث الأول مبدأ توازن الموازنة.. 43

1 - مخاطر العجز في الموازنة.. 43

2 - مخاطر الفائض في الموازنة.. 44

3 - مفهوم فكرة التوازن في الموازنة.. 44

4 - توازن الموازنة في الدولة الحديثة.. 45

5 - أنواع التوازن.. 45

أ - العجز في الموازنة والعجز في المالية العامة.. 45

ب - التوازن في التقدير والتوازن في التنفيذ.. 46

ج - التوازن الحسابي والتوازن الحقيقي 46

د - التوازن في إطار الموازنات الدورية.. 46

6 - نظرية العجز المنتظم 47

توازن الموازنة في لبنان 47

أولاً: في النصوص القانونية 47

ثانياً: النصوص الدستورية.. 48

ثالثاً: من مراجعة الموازنات العامة من سنة 2000 -2004 نلاحظ 49

المبحث الثاني مبدأ الشمول.. 50

1 - مفهوم مبدأ الشمول 50

2 - ميزات قاعدة الشمول 52

3 - الشذوذ عن مبدأ الشمول 53

المبحث الثالث مبدأ الشيوع أو عدم تخصيص الإيرادات 57

أ - مفهوم مبدأ الشيوع وميزاته.. 57

ب - الشذوذ على مبدأ الشيوع.. 59

1 - الحالات ذات الطابع العام.. 59

2 - الحالات ذات الطابع الخاص 60

المبحث الرابع مبدأ وحدة الموازنة........................ 62
1- مفهوم وحدة الموازنة 62
2- المفاضلة بين التوحيد والتعدد........................ 63
3- المقارنة بين مبدأ الوحدة ومبدأ الشمول 64
4- الشذوذ عن مبدأ الوحدة........................ 65
المبحث الخامس مبدأ سنوية الموازنة 71
أ - مفهوم المبدأ........................ 71
1 - من الناحية الفنية 71
2 - من الناحية السياسية 72
ب - الشذوذ عن مبدأ السنوية 72
ج- بدء السنة المالية وختامها 80
المبحث السادس مبدأ المصارحة........................ 84
تشريع المبدأ بقانون عضوي........................ 85
1-المصارحة في الموازنة........................ 85
2-الصراحة في الحسابات........................ 86
2 - حدود المبدأ........................ 86

الفصل الثالث/ إعداد الموازنة........................ 89
المبحث الأول: السلطة الصالحة لتحضير الموازنة 89
المبحث الثاني: كيفية تحضير الموازنة........................ 90
أ - مراحل تحضير الموازنة........................ 90
1 - التحضير لدى الوزارات 91
2 - دور وزارة المالية 92
3 - دور الحكومة........................ 94
ب - كيفية تقدير النفقات والواردات 94

1 - تقدير الواردات.. 96
أ - أسلوب التقدير الوسطي.. 97
ب - أسلوب التقدير القياسي.. 97
ج - أسلوب التقدير المباشر 98
2 - الأسلوب المتبع في لبنان.. 98
أ - تقدير الواردات 98
ب - تقدير النفقات... 99
المبحث الثالث: محتويات مشروع قانون الموازنة.......................... 99
I - النصوص القانونية..100
أ - النصوص الأساسية...100
1 - تقدير النفقات والواردات 100
2 - فتح الاعتمادات...100
3 - الإذن بالجباية 100
ب - النصوص الخاصة بتنفيذ الموازنة....................................101
ج - نصوص مختلفة 101
II - بيانات النفقات والواردات..101
III - الفذلكة التفسيرية...101

الفصل الرابع/ إقرار الموازنة العامة...................................... 105

أولاً:حق المجالس النيابية بالتصديق على الموازنة 105
ثانياً: حقوق التصديق على الموازنة بين مجلس النواب ومجلس الشيوخ........106
ثالثاً: الموازنة أمام لجنة المال والموازنة..................................107
أ- تأليف لجنة المال والموازنة...107
ب- صلاحيات اللجنة...108
رابعاً: الموازنة أمام المجلس 109

أ - تحديد سلطة المجالس التشريعية 109
ب- كيفية التصويت على الموازنة.. 110
1- مرحلة المناقشة العامة 110
2- مرحلة المناقشة التفصيلية 111
3- مرحلة الاقتراع على الموازنة بكاملها 111
خامساً: القيمة الحقوقية للإذن بالموازنة.. 112
أ- التصديق على الموازنة.. 112
رفض الموازنة 115
سادساً: تصحيح الموازنة.. 116
أ- الواردات 116
ب- النفقات 117

الفصل الخامس/ تنفيذ الموازنة 119

المبحث الأول مبدأ الفصل بين الوظائف الإدارية والوظائف الحسابية............ 121
أ- مفهوم المبدأ ومبرراته 121
ب- الفرق بين كل من مسؤولية الموظفين الإداريين والمحتسبين 123
1- مسؤولية الموظفين الإداريين 123
2- مسؤولية الموظفين المحتسبين ومعاونيهم.. 124
جزاءات مخالفة المبدأ: ما هو جزاء مخالفة الفصل بين الوظائف
الإدارية والوظائف الجابية.. 127
1- بالنسبة للموظف الإداري.. 127
2- بالنسبة للمحتسب 128
- المآخذ على المبدأ 128
مستقبل المبدأ: هناك احتمالات ثلاثة.. 129
تنفيذ الواردات.. 129

1- في الضرائب المباشرة..130
2- في الضرائب غير المباشرة 130
المبحث الثاني: تنفيذ النفقات...131
A - العمليات الإدارية: العقد والتصفية والصرف 132
I- عقد النفقة 132
أ- مفهوم العقد...132
ب - شروط صحة العقد 132
ج-أنواع العقود..134
1 - عقد النفقة الدائم 134
2-عقد النفقة المؤقت..134
II- تصفية النفقة 135
مفهوم التصفية..135
الأول: وجود عقد نفقة مسبق..135
الثاني: التثبت من قيام أصحاب العلاقة بالخدمة المطلوبة منهم
وتحديد مقدار الدين 136
تحديد مقدار الدين 137
الثالث: عدم سقوط الدين بحكم مرور الزمن أو لأي سبب آخر ..137
2- السلطة الصالحة لإجراء التصفية 137
3- المستندات التي تبنى عليها التصفية...138
III - صرف النفقة 139
1 - مفهوم صرف النفقة 139
2- السلطة الصالحة للصرف..140
3-صلاحيات الآمر بالصرف..141
4 - في معاملات الصرف 142
B - العمليات الحسابية: الدفع 143

1-مفهوم عمليات الدفع 143
الوضع في لبنان 144
2-السلطة الصالحة لدفع النفقة 144
3- المحتسب بوصفه مدققاً أو دافعاً 144
المبحث الثالث: تنظيم وزارة المالية في لبنان 145
أ -مديرية المالية العامة 147
1-مديرية الموازنة ومراقبة النفقات 147
2- مديرية الواردات 148
3- مديرية الصرفيات 148
4- مديرية الخزينة والدين العام 148
أ- في حقل النفقات 149
ب- في حقل الواردات 149
5- مديرية المحاسبة العامة 149
6 - الإدارات الإقليمية 149
ب- مديرية الشؤون العقارية 149
ج- إدارة الجمارك 150
د- مديرية اليانصيب الوطني 150

الفصل السادس/ مراقبة تنفيذ الموازنة 151
مفهوم الرقابة 151
المبحث الأول: الرقابة الإدارية 155
أ- رقابة وزارة المالية 155
1- رقابة تنفيذ الواردات 155
2- رقابة تنفيذ النفقات 156
أ - مراقبة عقد النفقات 157

1- نشوء رقابة عقد النفقات وتطورها 157
2- مفهوم الرقابة 158
أ- توفر اعتماد للنفقة المقترحة في الموازنة، وصحة تنسيبها........................ 159
ب - انطباق المعاملة على القوانين والأنظمة........................ 159
ج - صلاحيات مراقب عقد النفقات........................ 160
1 - في المحاسبة الإدارية 160
2- في التأشير على عقود النفقة وحوالات الصرف 161
3 - في إبداء الرأي 162
4 - في التقارير........................ 162
مراقبة عقد النفقات في لبنان........................ 162
أ - العقد قبل التأشير 163
ب - الغاية من المراقبة........................ 163
ج - مهلة التأشير........................ 163
د - التأشير الجزئي ورفض التأشير........................ 164
هـ - تنظيم طلبات حجز الاعتماد والطلبات الاحتياطية........................ 164
و - مراجعة عقد النفقات في الوزارات 164
1- تحضير معاملة النفقة 166
2- حجز الاعتماد........................ 166
3- تأشير المراقبة........................ 166
4- البت في معاملة العقد........................ 166
ب: رقابة التفتيش المالي 167
1- التفتيش المالي بوجه عام........................ 167
2-التفتيش المالي في لبنان 168
أ- الإدارات والمؤسسات التي يطالها التفتيش........................ 168
ب - مهام التفتيش 168

ج - الأسس التي يبنى عليها التفتيش 169
د - اختصاصات المفتشين............ 169
هـ - واجبات المفتشين 170
و-نتائج التفتيش 171
تشكيل إدارة التفتيش وتفتيشها 172
1 - تدقق وتراقب بوجه خاص 172
2 - ملاك التفتيش المالي 173
المبحث الثاني- الرقابة القضائية 174
ديوان المحاسبة في لبنان............ 174
1-في نشوء ديوان المحاسبة وتطوره............ 174
2-في تنظيم ديوان المحاسبة 175
3-حصانات أعضاء الديوان 175
4-سلطة ديوان المحاسبة 175
5-في رقابة الديوان 176
أولاً: رقابة الديوان القضائية 176
أ-في الرقابة على الحسابات............ 177
ب - الرقابة على الموظفين 177
ج-في إعادة النظر بقرارات الديوان القضائية 179
د- في نقض قرار الديوان............ 179
ثانياً: رقابة ديوان المحاسبة الإدارية 180
أ - الرقابة الإدارية المسبقة 180
ب - في الرقابة المؤخرة............ 181
لجنة المراقبة السنوية للمؤسسات العامة 182
المبحث الثالث: الرقابة السياسية 183
1 - قانون قطع الحساب 183

2- في مسؤولية الوزراء 184

الملاحق

الملحق رقم 1 المحاسبة العمومية مرسوم رقم 14969 - صادر في 1963/12/30 .. 189

الملحق رقم 2 المادة 81 لغاية 89 من القانون الدستوري اللبناني 244

الملحق رقم 3 الجدول النموذجي لتقسيم نفقات الموازنة العامة قرار رقم 1/2626
تاريخ 1996/3/25 246

الملحق رقم 4 الجدول النموذجي لتقسيم واردات الموازنة العامة قرار رقم 1/1226
تاريخ 1997/10/11 260

المراجع 273

الفهرس 277